Departmental Audit and Evaluation Branch
Department of Indian Affairs and Northern Development

Prepared by:
Abbas Rangwala, Audit Project Manager

Assisted by:
CCG The Comprehensive Consulting Group

Control Self-Assessment of the Funding Arrangements Summary of Regional Findings

Project 96/08
March 1999

ACKNOWLEDGEMENT

The Departmental Audit and Evaluation Branch acknowledges the contribution made to this assignment by all the Regional Self-Assessment Coordinators, Regional Participants and the following members of the Steering Committee:

Paul Norman,	Ontario Region
Filomena de Sousa,	Ontario Region
Mike Hartley,	Alberta Region
Janet Third,	Alberta Region
Dave Ouimet,	Transfer Payments Directorate
Terry Goodtrack	Transfer Payments Directorate

For the Departmental Audit and Evaluation Branch, the Control Self-Assessment of the Funding Arrangements was planned and managed by both Toby Stewart, DAEB, Special Project Manager and Abbas Rangwala, DAEB Audit Project Manager.

101-01137/

Table of Contents

Page

Executive Summary i
- Background i
- Objectives i
- Scope ii
- General Assessment ii
- Key Findings iii

Section 1 - Introduction 1
- Background 1
- Objectives 2
- Scope 2
- Approach 3
- Methodology 3
- Reporting Strategy 4
- Data Limitations 5

Section 2 - Detailed Findings and Recommendations 6
- Management Control Framework 6
- Terms and Conditions 8
- Monitoring for Compliance 10
- Remedial Management Plans 14

Section 3 - Progress on the 1994 CSA Recommendations 18

Section 4 - Lessons Learned 21
- What went well 21
- What did not go well 22
- Considerations for Future CSA Projects 23

Annexes
- Terms of Reference
- Action Plan

Appendix
- Appendix A - Funding Mechanisms and Funding Authorities

Executive Summary

Background

Over the past several years, with government policy encouraging Aboriginal communities to become increasingly self-governing, DIAND's principal business function has shifted from the direct delivery of services on behalf of Aboriginal People to the funding of First Nations (FNs) and their related organizations who in turn undertake, via funding arrangements, to deliver services to Aboriginal Peoples. DIAND's funding arrangements have also been evolving to keep pace with both the aspirations and capabilities of funding recipients, and to respect changes in principles of accountability to Parliament for the expenditure of public funds.

In 1994, in response to Treasury Board initiatives to strengthen the accountabilities of managers for monitoring performance of third-party delivery of services and programs, the Departmental Audit and Evaluation Branch (DAEB) conducted a Control Self-Assessment (CSA) of DIAND's management of funding arrangements. The CSA included a review of management practices and controls over signed agreements covering 1992-1993 and 1993-1994 funding arrangements at headquarters and all regions of the department. This CSA, the first of its kind in DIAND, found that there was room for improvement in the regional and headquarters management regimes.

In 1997, DAEB undertook a second CSA project to assess funding management practices in the context of the significant changes made to funding arrangements, and to provide a progress report on the implementation of national recommendations made in the 1994 CSA study. The CSA included a review of management control framework and processes covering all types and classes of recipients and funding arrangements which were in place during the year 1995-1996 fiscal year.

Objectives

The key objectives of this review were to:

- develop a control self-assessment methodology for application within Funding Services;
- apply this self-assessment methodology to facilitate self-assessments in headquarters and all Regions regarding the management of their respective funding arrangements; and
- provide an informal independent assessment on implementation of the national recommendations from the 1994 Self-Assessment of Funding Management Process.

Scope

The scope encompassed an examination of the overall funding arrangement management controls at headquarters and in all regions. The data samples were drawn from all classes of recipients and examined every type of funding arrangements which was in place during the 1995-1996 fiscal year. Four specific control elements were examined to determine the effectiveness of overall funding arrangement management and accountability:

- the extent of effective Management Control Frameworks in each region and headquarters;
- the consistent use of standardized terms and conditions in funding arrangements;
- evidence of monitoring for compliance with these terms and conditions; and
- the effective implementation of Remedial Management Plans (RMPs).

Two lines of inquiry were employed: quantitative data summarized from file reviews and qualitative assessments arising from facilitated groups of staff representing regional Funding Services Directorate, Corporate Services Directorate and other program directorates.

General Assessment

Based on DAEB's independent observation of the regional CSA findings, mainly qualitative review results, and our understanding of departmental policies, procedures, practices and controls, our overall conclusions are:

- that the department has developed an effective overall management regime of national funding arrangements policies, procedures, directives, manuals, reporting systems, funding mechanisms and training to support Funding Services management and staff. These elements provide a solid basis for the development of regional management control frameworks (MCFs);
- that the department has made considerable progress in establishing a uniform comprehensive MCFs, including generic funding agreements containing clearly defined terms and conditions and recipient reporting requirements to ensure funds are expended for the purposes intended; and
- however, there are important MCF and related operational issues still to be addressed. While all regions now have a MCF in place, they are not all sufficiently comprehensive, nor are the applications of generic controls consistent across all regions. Concerns regarding regional adjustments to core terms and conditions, and improvement in monitoring recipients for compliance, the use of TPMS Manager as a support and national reporting system, and the application of Remedial Management Plans need to be addressed.

The systemic reasons for the inconsistent development and application of MCFs were not explored or reported on as part of this CSA. Nevertheless, DAEB's analysis indicates:

- each region's environment is different (eg. clients' needs, regional management's experience, FNs' and other political considerations, etc.). As a consequence, each region's operational practices have been adapted to meet their environmental needs;

- that the MCFs may not have always been developed by regions with reference to the national parameters standardized by the department's overall management regime; and

- DIAND has been evolving from a direct service provider to a third-party funding agency, but this cultural transition has not yet fully taken root in all areas of regional practices and may not yet be fully integrated into the regional organization structures and work practices of Funding Services staff.

In the current environment of devolution to First Nations, adjusting terms and conditions in national generic agreements may be considered acceptable by the regions to meet the clients' needs. However, customized terms and conditions should be centrally approved and only when they do not contradict the intent of the national generic terms and conditions which were developed to support departmental accountability to Parliament. This principle must be understood by all staff.

It is noteworthy to observe that, despite the large annual dollar volumes disbursed through funding arrangements, the department does not currently have readily available regional management performance data and the report, covering all aspects of funding arrangements management. Without such regular roll-up reporting, senior managements are at a disadvantage in carrying out their overall governance and management responsibilities.

Key Findings

Management Control Framework

A properly communicated and consistently applied Management Control Framework (MCF) ensures that there are adequate controls and related tools to manage recipient performance obligations and accountability. It will also reduce risks to the parties. Transfer Payments Directorate (TPD) has prepared and distributed a two-volume manual entitled "Managing Funding Arrangements" to RCMs responsible for administering funding arrangements. This comprehensive manual contains all the necessary information, ranging from applicable legislation through procedures for monitoring recipient performance to internal reporting using the TPMS Manager database. TPD also provides ongoing training for Funding Services staff.

On the application side, based on the qualitative review results, each region and headquarters Funding Services area first needs to have in place its own MCF. Then, to ensure effectiveness, it needs to support the Funding Services Officers (FSOs) who monitor the implementation and reporting practices of funding recipients.

In contrast to the 1994 CSA findings, each region and headquarters now reports that they have a MCF in place. The regions which reported that their MCF was working well credited their success to the following best practices:

- comprehensive, clear policies, procedures, roles and responsibilities;
- consistent support from management for accountability and risk management practices;
- continuous staff training and reinforcement of the policies and procedures; and
- use of an effective regional database system to assist with monitoring and managing the funding arrangements.

However, it was also noted that:

- there were differences between regional MCFs' comprehensiveness;
- management control elements were not always fully implemented by some staff; and
- the primary rationales offered for less effective MCFs implementation were time pressures, poor communications, inadequate training, and insufficient support.

Terms and Conditions for Funding Arrangements

All regions agreed that the national generic model agreements with their associated terms and conditions, updated annually by TPD, are constructive control measures and are important elements of each of the regional MCFs.

This CSA indicated that in practice, the most effective agreements were based upon the national generic models. Supplementary terms and conditions which don't prejudice the core terms and conditions were reported as effective in encouraging First Nations to take on more responsibility for efficient management and delivery of services included in an agreement. Also, it supports the ministerial accountability for the use of public funds.

When it came to updating funding agreements to incorporate new national generic terms and conditions, the regions reported that the most effective results were realized when a region ensured that:

- the modifications were negotiated with recipients as "partners" to the process;
- issues and concerns identified in FN annual audits were tabled and addressed; and
- lessons learned from RMP experiences were incorporated.

From a regional perspective, it was observed that the effectiveness of the national generic terms and conditions as a control measure was hindered when updates were received from headquarters after the agreement negotiation process had already begun with First Nations. Regional perceptions of elaborate or irrelevant reporting requirements were also seen to diminish their effectiveness. From the TPD perspective, regional adjustments that contradicted the core terms and conditions or that affected Treasury Board requirements were seen as a major concern needing attention.

Monitoring for Compliance with the Funding Arrangements' Terms and Conditions

The monitoring for compliance with the terms and conditions ensures that recipients can be held accountable for variances in their actual results compared with intended objectives as stated in funding arrangements. This in turn permits DIAND to better account to Parliament. The regions which reported an effective monitoring for compliance system in place, cited the following contributing best practices:

- development of regional policies and procedures to improve compliance monitoring;
- training of staff in compliance monitoring procedures;
- use of electronic data transfer reporting by recipients to DIAND;
- development of a rapport with recipients so that regular monitoring phone calls and on-site visits are seen as a natural part of the DIAND/FN business relationship;
- use of databases and filing systems to systematically manage the monitoring process; and
- monthly reconciliations of recipient reporting, staff monitoring reports, database files, and TPMS Manager triggering the authorization and release of subsequent payments.

Confirmation of compliance with specific terms and conditions, along with a broader assessment of a recipient's progress toward achieving the overall agreement objectives, definitely improves a region's ability to effectively manage its portfolio of funding agreements.

However, in some regions, the CSA found monitoring for compliance was not consistently done. This may be a factor contributing to unsatisfactory service delivery and/or performance reporting by some recipients. As a result, the Crown's exposure to liability could be increased where there is weak or inconsistent monitoring by DIAND staff.

The qualitative self-assessment process identified four other issues that are seen to hinder effective monitoring for compliance with the terms and conditions of the agreements:

- in some instances measurable performance indicators were not clearly defined in the funding arrangements, making both recipient reporting and monitoring imprecise;
- inconsistent follow-up of qualified audit opinions and negative compliance reports;
- payment authorizations were not always linked to satisfactory compliance reports; and
- limited regional quality control assessments of the process of monitoring for compliance.

The regions' use of TPMS Manager as an internal administrative control mechanism to support monitoring for compliance was limited due to widespread regional perceptions that the system is too cumbersome. However, most regions consider that the system has some potential to be a useful tool if it can be upgraded to provide value to them as well as to the Transfer Payments Directorate.

Remedial Management Plans (RMPs)

RMPs are initiated when a recipient demonstrates a serious and prolonged inability to independently manage and deliver services within the parameters of their funding agreement.

The regions which reported satisfaction with the effectiveness of their RMP processes cited the following best practices as contributing factors:

- a partnership approach between DIAND staff and the First Nation after initially identifying problems in order to jointly develop, approve and implement an RMP;
- the development of a dedicated RMP unit within the region to work with First Nations;
- increased efforts to enhance financial management capabilities in First Nations including the provision of financial management training to First Nation officials;
- documentation of the "lessons learned" from previous RMP situations for internal reference when managing a new RMP situation; and
- ensuring that a region's management of the RMP process included detailed procedures for the receipt, review, approval and pro-active follow-up monitoring of RMPs.

However, some of the qualitative CSA participants expressed concerns that the RMP process was often triggered only after a recipient's financial problems that had already gotten out of hand. These groups also generally agreed that a more pro-active preventive approach could decrease the number of and severity of RMPs . In turn, this would benefit the department and the recipient for the following reasons:

- early detection of potentially serious problems could minimize liabilities and damages;
- after successful early problem intervention and resolution, recipients would have enhanced financial management competencies, and
- partnerships could be reinforced before problems escalated and confrontations occurred.

Progress on the 1994 CSA Recommendations

The 1994 CSA of funding arrangements made seven national recommendations (summarized in Section 5 "Progress on the 1994 CSA Recommendations"). Progress has been made in each of the seven areas. Most significantly, a management control framework has been developed and is in place in each region. However, there is room for improvement of the MCFs in most of the regions. The four most significant issues raised by both the 1994 and the current CSA are:

- weaknesses remain in the comprehensiveness of controls and monitoring procedures;
- recipient reporting requirements need to be more precise and streamlined;
- system improvements are required for TPMS Manager to realize its potential; and
- enhanced control and monitoring improvements are needed in the RMP process.

1997 CSA Regional Action Plans

In addition to their qualitative and quantitative summary reports, all regions and the NCR have provided their corrective action plans for addressing significant issues identified through their CSA reviews. These action plans confirm the commitment to improve their Management Control Frameworks and to strengthen their accountability. The highlights of their action plans are summarized below:

- improve the lines of communications and partnerships with First Nations;
- develop or enhance regional policy and guidelines to strengthen monitoring of RMP processes to ensure that they are effectively implemented and working;
- finalize a comprehensive Management and Accountability Assessment document; and
- review and improve the reporting requirements in order to improve results measurement.

Key Recommendations

1. The Director, Transfer Payments Directorate, in consultation with the Regional Directors of Funding Services should establish a time frame and work plan for an in-depth review of each of the key components of the overall corporate management regime and the regional MCFs, using a recently completed enhanced self-assessment questionnaire; and

2. The Director, Transfer Payments Directorate, in consultation with the Regional Directors of Funding Services should then present to the Assistant Deputy Minister, Corporate Services a report with recommendations for strategic improvements to be made to DIAND's corporate management regime and regions' MCFs.

3. Following acceptance of the recommendations, a presentation should be made to Senior Management Committee by the Assistant Deputy Minister, Corporate Services, to further assure funding arrangements management responsibilities of sectoral and regional management regimes.

Section 1 - Introduction

Background

The purpose of this review was to provide senior management with a comprehensive control self-assessment of the Department of Indian Affairs and Northern Development's (DIAND) funding arrangements management practices and controls. Also, it provides a progress report on the improvements made over the two years following the first DIAND self-assessment of the funding management process.

The major business function of DIAND has evolved from the delivery of services by departmental staff to the funding of First Nations who deliver these devolved services. To meet this different role, the department has established Funding Services Directorates in all of its regional offices. These directorates employ funding services officers, who provide advisory services in support of First Nations as they undertake delivery of devolved programs and services directly to their community members.

The areas responsible for the funding management function are the Transfer Payments Directorate (TPD) at headquarters and the Funding Services Directorates in the regions. An important responsibility of these areas includes the accountability linkage, since DIAND's Minister remains accountable to Parliament for the funds expended to deliver services.

DIAND has developed several different types of funding arrangements to permit the transfer of funds with associated, progressively increasing, program delivery and management control delegated to First Nations.

The 1994 Self-Assessment of Funding Management was the first of its kind in DIAND. It found that there was room for improvement in the regional and headquarters management regimes associated with funding First Nations and in the effectiveness of remedial action plans.

Given the evolving nature of the funding instruments, and the magnitude of the funds involved across all regions, the 1997 CSA project developed a self-assessment tool used by Funding Services and Finance managers to assess regional processes and management regimes. It provided "quality" guideposts to assist Funding Services staff to perform their daily functions. Also, it was developed with a view to possible transfer of this self-assessment tool to First Nations as they move towards a self-government.

Objectives

The objectives of this review were to:

- develop a control and risk self-assessment methodology for broad application within Funding Services;
- use this self-assessment methodology to facilitate an actual self-assessment of the adequacy and effectiveness of policies, practices and controls pertaining to the management of funding arrangements during the 1995-1996 fiscal year;
- provide an informal independent assessment of the extent of implementation of the national recommendations from the Self-Assessment Report on funding management process, which was based on data from the 1993-1994 fiscal year; and
- identify appropriate Transfer Payment Management System (TPMS) and TPMS Manager quality services benchmarks and to assess the extent to which service standards are being met.

Scope

The scope of the control self-assessment and follow-up included the review of the current management framework including policies, practices and controls over managing funding arrangements at headquarters and in all regions of the department. The scope of the self-assessment methodology tool covered all types of funding arrangements, including the evolving Financial Transfer Arrangements (FTA). The data samples covered all classes of recipients and examined all types of funding arrangements in place during the 1995-1996 fiscal year.

Four specific control elements were examined to determine the effectiveness of overall funding arrangement management and accountability:

- the extent of effective Management Control Frameworks in each region and NCR;
- the consistent use of standardized terms and conditions in funding arrangements;
- evidence of monitoring for compliance with these terms and conditions; and
- the effective implementation of Remedial Management Plans (RMPs).

Approach

This project was carried out in conjunction with a steering committee representing TPD and selected regions' Funding Services staff. Each region and TPD designated a contact person, and an alternate, who coordinated data collection and assessment during the self-assessment phase. An orientation session was held for regional and headquarters contact people prior to the collection of data. Regular conference calls were used to report on progress, identify issues and resolve difficulties as the project proceeded.

Methodology

Regional Input to the Self-assessment Control Model

A Self-Assessment Control Framework was submitted to the regions for review and input. The regions reviewed the controls set out in the Managing Funding Arrangements Handbook against regional practices. A number of regions responded by providing brief information to DAEB. This information was used to assess the use and application of existing controls at the regional level and to develop a questionnaire for use in the facilitated workshops.

Sample Selection

A statistical sample of 20% of files was selected from the total population of all classes of recipients and all types of funding arrangements in place during the fiscal year 1995-1996. The sources for these sample files were:

- the TPMS 5025 Report, for the review of funding arrangements with First Nation recipients and non-First Nation recipients; and
- a preselected sample of files, for the review of the Remedial Action Plans and controls for First Nation recipients.

Recipient File Review Program

As stated above, the CSA included the review of a random sample of funding arrangement files by recipients. A standard review program was used by all regions in the analysis of sampled files to ensure consistency in approach and reporting the results. The review of recipient files was summarized in a standard format to ensure department-wide consistency in reporting. As discussed later in the Data Limitations section, there are some concerns regarding the reliability and comparability of the data from the file review. These concerns resulted from file review questions that were later found to be open to broader interpretation than was originally intended.

Facilitated Workshops

The CSA included the review of qualitative information through facilitated workshops with the regional funding services, finance and operational management. For the conduct of facilitated workshops, a CSA questionnaire was developed and used to ensure consistency in all regions; and to provide a template and guidance to the designated regional CSA coordinator leading the workshop.

The questions covered the effectiveness of existing processes, and a determination of the appropriateness of accountability regimes in place. The facilitated workshop questionnaire furnished broad questions intended to provoke discussion of the controls and related risks, as well as of the need for improvement in the internal formal and informal controls.

Training for CSA Workshop

Following the development of the above noted CSA tools, and prior to starting the CSA and data collection process, a training program was conducted on April 17 and18, 1997, where the elements of CSA and the process to self-assess the regional quantitative and qualitative information was presented to the CSA Project Coordinators.

Reporting Strategy

Based upon the two methods of data collection and assessment (i.e., facilitated workshops and the file review program) which were conducted during the months of April through July 1997, each of the nine regions and the NCR reported their CSA findings and conclusions in three standardized formats:

- a summary of the highlights from their facilitated workshops;
- a quantitative summary of the file review program; and
- a summary report of the regional findings and their action plans.

This report is, in effect, a selective aggregate of the nationally significant highlights from individual reports, approved and signed-off by the Regional Directors General. It offers some insight into broad trends by comparing observations from 1997 with those observed in 1994. It also consolidates common control improvement issues and key best practices reported on or suggested by CSA participants in the regions and the NCR.

Data Limitations

At the end of the respondent reporting phase, the CSA Steering Committee and DAEB determined that data collected from the regional file reviews contained a number of inconsistencies due, in part, to an unintended lack of precision in the review tasks and questions, particularly in the file review questionnaire.

Two steps were taken to address this weakness before drafting this report. First, the data reported in a respondent's quantitative file review was compared against their qualitative facilitated workshop reported regional findings, and only data that was consistent were used. Secondly, the CSA team, in conjunction with regional representatives, reviewed each of the tasks and questions to determine which ones could have produced inconsistent or irrelevant results. Subsequently, the data from these tasks and questions were either confirmed, or rejected as unreliable. As a result, only data that was confirmed as consistent was used to summarize in this report.

To avoid data collection reliability problems when conducting future control self-assessments, work was undertaken by DAEB to revise and improve the data collection instrument to be used for regional file reviews. This has now been completed. For more information, please refer to the section on Lessons Learned.

Section 2 - Detailed Findings and Recommendations

Management Control Framework

Transfer Payments Directorate (TPD) has prepared and distributed a two-volume manual entitled "Managing Funding Arrangements" to RCMs responsible for administering funding arrangements. This comprehensive manual contains all the information necessary to manage funding arrangements, ranging from the applicable legislation, central agency and departmental policies, procedures, directives and manuals related to funding arrangement management, various funding arrangements and their related funding authorities, TPMS and TPMS Manager system documents, and the Year End Reporting Handbook. This corporate management regime provides DIAND's regional Funding Services with a comprehensive foundation on which to build their regional Management Control Frameworks (MCFs) for efficient and effective management of their portfolios of funding arrangements.

Regional Observations

Each region confirmed that they had their own MCF, adapted from the corporate management regime, in place. However, the assessment of the data showed that there were considerable differences among regions in the comprehensiveness and implementation of their MCFs. Although the elements of each region's MCF varied, the following three common elements were documented and universally in place:

- nationally produced manuals and handbooks (with some regional interpretations or supplementary documents), national guidelines detailing departmental, regional and program specific policies plus regional procedures for their implementation;
- the annually updated national generic model funding arrangements terms and conditions (sometimes modified regionally); and
- instructions for the use of TPMS Manager and/or other regionally developed databases to assist with the monitoring and overall management of the funding arrangements.

It was observed that even where a comprehensive MCF was in place, a number of control requirements were not always followed in practice. It was also acknowledged by some regions that there was a lack of awareness of the fundamental rationale behind the national management regime, weak compliance with control and risk management principles, as well as inconsistent compliance monitoring.

The study found that despite regional MCFs being in place, this did not always result in effective management of funding arrangements in practice. The principal rationales given for this included FSO work loads, time constraints, inadequate training, differing levels of management support and less than effective internal communication.

Best Practices

Those regions which indicated their MCF was working well credited their success to the following factors:

- clearly established policies and procedures including clear roles and responsibilities;
- consistent support from senior management for the policies and procedures;
- increased staff awareness through improved internal communication and training on the policies and procedures; and
- development and use of an effective regional database system to assist with monitoring and support the management of funding arrangements.

In conclusion, while national and regional policies, procedures, directives, manuals and systems are in place, the regions reported that there were variances in the implementation of their MCFs. They also reported differing awareness of the need for the key management controls. Where MCFs were reported as effective, there was clear support from management, and use of an effective database system to support FSOs and monitor compliance with the management controls.

Questions Requiring Further Examination

The management of funding arrangements is now the major business function of the department. Given that the corporate management regime manuals have become the key management control tool for delivery of services to First Nation members via funding arrangements, the regional comments regarding the comprehensiveness, divergence and implementation of their respective MCFs have raised some important questions that should be the subject of further management examination. Further work may be required to examine the following issues:

- Given several years experience with the corporate management regime and with the national generic funding arrangement models, and with the results from the 1994 and 1997 CSAs providing evidence of divergence between the MCFs and actual regional practices, it may now be time to review the strategic balance between uniform national controls and variable regional approaches. When there are considerable diversities in the regional MCFs, there are risks that the funding arrangements for all recipients are not being managed consistently and that uniform levels of services to First Nation members may not be achieved. With the adoption of DIAND's Operational Guidelines for the Management of Risk, it would be appropriate to conduct a global risk assessment of the current flexible approach to MCFs.

- As the evolution of DIAND's funding arrangements move towards a more global funding basis for some First Nations, the national generic models and their associated terms and conditions may need to similarly evolve from a program-by-program approach to a more government-to-government basis. This could alleviate some of the operational concerns that lead to modifications to the national generic terms and conditions to suit the circumstances of particular recipients.

Terms and Conditions

Regional Observations

Updating Agreements: All regions identified the value of the annually updated national generic agreements and their terms and conditions as essential parts of their MCF. Although the regions considered the use of the generic agreements to be a constructive control measure, their effectiveness was seen by regions to be hindered when updates to the terms and conditions were received from headquarters after the agreement renegotiation process had already begun with First Nations. This left them insufficient time to allow for any regional adjustments to the agreements to be made.

Several regions expressed the concern that because of time constraints involved in the negotiation of some agreements, the Crown could be exposed to legal claims from recipients claiming that agreements were signed under duress.

The study found that the process for making adjustments to the national generic agreements varied from region to region and, in some instances, within the region itself. Also the study found that the management approval process for those adjustments varied from region to region and even within regions.

Treasury Board requirements are incorporated into the national generic agreements. However, a major concern is that Treasury Board requirements were not always included in the regional model agreements or in the adjustments made for some recipients. Thus, the process allowing for regional flexibility to amend the national generic agreements, without reference to the underlying Treasury Board requirements, limits the effectiveness of the national generic agreements as a management control and requires national review and appropriate direction.

All regions agreed adjustments or updates to funding agreements needed to be undertaken in the context of an analysis of specific issues arising from annual audits, reviews, monitoring reports and requests from First Nations. Four of the regions reported they include consideration of such issues in the negotiations/update process and that this was appropriate. However in other regions, the process was done only on an ad hoc basis and was not a systematic part of their overall negotiation process.

Reporting Requirements

Five regions expressed concern with some of the reporting requirements included in the terms and conditions of the national generic agreements. Many of the reporting requirements were reported by DIAND and other federal departments as excessive, redundant, outdated, and not reflective of the performance objectives (or the policy encouraging self-government) included in the funding agreements. As a result, considerable effort was devoted by the recipients to satisfy reporting requirements and they in turn raised their concerns with regions.

The regional CSAs also identified that in some instances performance indicators were not clearly defined in the funding arrangement; and therefore, recipient reporting and DIAND assessments of reported results were inconsistent and of limited value. Therefore, within the current devolved environment, the reporting requirements need to be further reviewed and streamlined.

Management Assessments

At the time of this CSA, the management assessments were relatively a new management control practice and were not required for all recipients. Although management assessments had been implemented, the regions reported that their use was not universal. The CSA found that the criteria for determining whether to use management assessments were not clearly defined, nor was there adequate documentation of the decision-making process. Since then, management assessments of all recipients have become mandatory and good progress has been made in conducting these assessments in all regions.

Best Practices

The CSA reported that the most effective agreements were those regional models that were developed from the national generic models. With respect to the update process for the terms and conditions of agreements, the most effective results were realized when the region ensured that the renegotiation/update process incorporated the needs of DIAND, as well as:

- lessons learned from RMP experiences;
- input from funding arrangement recipients, done from a "partnership" perspective; and
- issues and concerns identified by audits and other reports.

Questions requiring Further Examination

The national model agreement provides program-by-program terms and conditions to be used for each program covered by a funding arrangement. Hence, this segregation promotes a program management approach rather than a more global funding agency approach in dealing with the recipients. The department is attempting to ensure that terms and conditions are consistent, so that risks of different performance obligations are reduced and so there is transparency and equity in the funding arrangements used by DIAND. Recent policy direction regarding terms and conditions identifies the need for greater consistency in the application of generic terms and conditions. However, the CSA results as of 1997 have shown that there are substantive differences in the regional terms and conditions, as modifications are made, to reflect regional circumstances.

Further review with respect to terms and conditions is required, particularly to identify appropriate reporting requirements for recipient organizations. It will also be important to ensure that any future adjustments made to generic terms and conditions effectively meet departmental and Treasury Board control requirements.

Monitoring for Compliance

Effective regular monitoring for compliance with the terms and conditions ensures that recipients can be held accountable for variances in their actual results compared with intended objectives as stated in funding arrangements. This in turn permits DIAND to better account to Parliament.

Regional Observations

However, the self-assessment found that the regional processes for monitoring for compliance, even when they were well developed and documented, were not consistently followed in all regions. Some of the regions attempted to compensate for a weak monitoring process with supplemental activities, such as more frequent telephone communications with funding recipients. However, this kind of informal activity still did not ensure that all control aspects of monitoring for compliance were able to be addressed.

As a result, the CSA participants have expressed their concerns and have suggested the following areas where the Crown's exposure to liability may increase in the future, given ineffective compliance monitoring by DIAND. In turn, this may contribute to unsatisfactory delivery of services to First Nation members or inaccurate reporting of performance by the recipients.

- environmental issues in general, and specifically waste and natural resource issues;
- potential mismanagement of funds; and
- inadequate management of remedial funding arrangements by third parties.

Use of TPMS Manager in the Compliance Monitoring Process

TPMS Manager has been developed by Transfer Payments Directorate as the department's systems tool for regional Funding Services to report on recipient compliance with the generic model terms and conditions. However, the reported use of TPMS Manager by regions as a tracking system in the compliance monitoring process was limited. Although none of the regions used TPMS Manager on a consistent basis, most regions reported that TPMS Manager has the potential to be improved into a very useful tool. To compensate for the perceived limited usefulness of TPMS Manager, many regions had developed their own monitoring management system. These compensating systems varied among regions, but included various combinations of manual procedures, checklists and logs, and custom-made database programs (either used as a stand alone program, or re-input manually to TPMS, or electronically transferred to TPMS).

The regional self-assessments identified the following weaknesses related to TPMS Manager:

- perception by users that TPMS Manager is cumbersome, time consuming and its data are unreliable (this would be due in part to inconsistent updating by users);

- inconsistencies between reporting requirements stipulated by funding arrangements and TPMS Manager's data input and reporting capabilities; and

- the lack of readily accessible technical support for users.

Quality Control in the Compliance Monitoring Process

A complete regional MCF should include quality assurance periodic reviews to ensure that designed controls are being adhered to in practice and that risks are identified and managed. However, the study showed that in most regions quality assurance and periodic review required improvements.

The CSA showed that of the ten regions, only four plus the NCR had established quality control processes in place. Of the four regions with established quality control processes, the CSA reported that improvements could be made to the compliance monitoring of reporting requirements. The principal concern expressed by the CSA participants, was that the control process used numerical performance, (ie. the number of reports received from the recipients), to determine "quality assurance" and did not conduct further qualitative reviews on the content of the reports or on the subsequent assessment and follow-up activities. This means that the quality control process may not be focussed on the appropriate controls.

Transfer of Funds to First Nations

The CSA groups reported areas where improvements are needed to the procedures for transferring funds in accordance with the terms and conditions of the funding agreements. They also found that the regional financial controls required improvements to ensure that funds are authorized for transfer only when the recipient has complied with the terms and conditions of the funding arrangement.

Several regions noted that financial controls for the transfer of funds were weakened by inconsistent compliance monitoring systems that did not ensure all instances of a non-compliance were identified and linked to subsequent authorizations to transfer funds. They also reported the occasional practice of undocumented override of normal financial controls by senior management on the basis of strategic or other issues.

Withholding of Funds

Seven of the ten regions had, or were developing, a documented system and criteria for the withholding of funds. The other regions without a documented system used a case by case approach to determine if the withholding of funds was appropriate.

While two of the regions stated that no control improvements were required for the withholding of funds, the majority of the regions felt there could be improvements to the process. A key suggested improvement was for regular reconciliations among the agreements, manual files, TPMS Manager and other data base systems prior to authorization and release of subsequent payments to recipients. It was felt this would ensure improved compliance by recipients with the terms and conditions of the agreements.

Annual Audit Reviews and Compliance Reviews

Although the majority of the regions conducted audit reviews and compliance reviews, not all regions carried out the process for every recipient on an annual basis. The regions noted the following weaknesses with annual audits at the time of the CSA:

- the audits do not necessarily evaluate all the relevant criteria (e.g., non-quantifiable data); and
- the audits were not always received on a timely basis; acknowledged as received; and, reviewed or approved by DIAND.

Despite the above-noted shortcomings, all regions do take some action based on the findings of audit and compliance reviews. These actions have ranged from communication on issues identified to the Chief and Council; withholding of funds; or initiating an RMP process. However, the study showed that effectiveness of these actions was compromised due to weaknesses in the subsequent follow-up monitoring of recipient responses.

Best Practices

Those regions that reported effective systems for monitoring for compliance cited the following contributing factors:

- the development of policies and procedures to improve compliance monitoring;
- the training of staff in compliance monitoring procedures;

- the use of electronic data transfer by recipients to DIAND;
- the development of a rapport with recipients so that monitoring phone calls and personal visits, in addition to reporting, became a natural part of the business relationship;
- the development of regional databases and filing systems (to augment TPMS Manager) to support the monitoring process and make it more manageable and systematic; and
- the use of monthly reconciliations among the agreements, monitoring reports, manual files, TPMS Manager, and other database systems to ensure that funds are released appropriately.

Confirmation of compliance with specific terms and conditions, along with a broader assessment of a recipient's progress toward achieving the overall agreement objectives, definitely improves a region's ability to effectively manage its portfolio of funding agreements.

Questions requiring Further Examination

Terms and Conditions provide guidance for delivery and reporting by recipients, whereas a monitoring process ensures that recipients can be held accountable for their obligations under the agreements. The CSA identified a number of weaknesses related to monitoring for compliance:

- Monitoring for compliance is a departmental priority, but there are weak or inconsistent monitoring practices in some regions. Regional FSOs need to be fully aware of their responsibilities to monitor for compliance to ensure the mitigation of risks to the department. Therefore, the monitoring of funding agreements needs to become a universal core competency of all DIAND Funding Services staff.
- TPMS has been identified as the tool to report compliance against the terms and conditions. Most regions reported that they do not use TPMS as the means of monitoring terms and conditions. In its place, regions used a variety of processes and systems to monitor compliance. Therefore, in order to have a functioning corporate system which is capable of responding quickly and accurately to senior level requests for information, there is a need for:
  - mechanisms and initiatives to encourage more consistent reporting of regional compliance through TPMS and TPMS manager;
  - further direction and support for TPMS users;
  - the department to account for the possible lack of data integrity among the systems, and the probability that the information from the regional 'stand alone' monitoring systems may not be reconcilable with the national information; and

- enhanced quality control examination of compliance monitoring, as less that 50% of the regions reported that they apply any quality control processes to their compliance monitoring.

The following further work is required to improve monitoring for compliance:

- Evaluate TPMS and to develop modifications so that it can better meet regional needs; and

- Address impediments to effective monitoring such as inadequate awareness or training, work load and time pressures or, inadequate management support and accountability.

In any initiative to improve TPMS, there should be broad based consultation with and involvement of the Funding Services users, as they will be the ones who must take ownership over and effectively implement any system modifications.

Remedial Management Plans

Regional Observations

The RMP framework: RMPs are initiated when a recipient demonstrates a serious and prolonged inability to independently manage and deliver services within the parameters of their funding agreement.
Some regions reported that they had a documented RMP management process that was approved and communicated to recipients. Others noted the RMP management process needed to be more clearly documented and better understood by both staff and recipients.

The most significant control issue regarding the RMP framework as expressed by the CSA groups was that the RMP, once developed and approved, was not effectively monitored for compliance with its specific remedial conditions in order to ensure the achievement of its objectives.

Moving Towards a more Preventive ('Proactive') RMP approach

The regional CSA groups expressed concerns that the RMP process was often triggered only after a recipient's financial or service delivery problems that had already gotten out of hand. These groups generally agreed that a more pro-active preventive approach could decrease the number and severity of RMPs. In turn, this would be of benefit to the department and to the recipient for the following reasons:

- early intervention could prevent or minimize, recipient financial and management problems;

- recipients would be encouraged to be more forward looking, more involved, and therefore more likely to take ownership of the process; and

- the increased involvement of the recipients would provide a lesson learned approach to financial management practices.

Although only one region reported that preventive control measures for RMPs, primarily through the annual audit review and analysis process, were effective in reducing the need for remedial management, three others reported that it was too early to assess their effectiveness. The remaining regions had either not yet attempted to assess effectiveness, or had tried but had been unable to do so, due to resource or time limitations.

Triggers for Remedial Management Intervention

All regions had an approved plan or procedure in place defining the triggers for remedial management intervention. The majority of the regions indicated that their plan included direction to initiate remedial action following detection of any of the following four circumstances:

- when the terms and conditions are not being met consistently;

- when serious financial problems or the risk of insolvency are identified;

- when the recipient's auditor gives a qualified opinion or denial of opinion; and

- when the health, safety, or welfare of the community is at risk.

Recipient Developed RMP Plans

All regions reported that they had an approved and documented process for ensuring the RMP plan was prepared by the affected Council and was in turn approved by DIAND. Furthermore, all regions reported that this process was well communicated to the affected Councils. However, only three regions considered their process to be effective in ensuring that appropriate recipient-developed RMPs were actually received on a timely basis for review and approval by DIAND. The other regions did not consider that their approved and documented process for ensuring the RMP plan be prepared by Council was effective.

The two most significant weaknesses reported by regions were difficulty of getting the affected Councils to take ownership over development (and subsequent implementation) of the RMP; and inadequate post-implementation monitoring of RMPs by Funding Services staff.

Best Practices

Those regions that reported satisfaction with the effectiveness of the RMP process cited the following factors:

- the development of a partnership between regional staff and the First Nation recipients with respect to identifying and understanding the need for developing, accepting, and implementing the RMP;

- the development of a dedicated unit within the region to work with First Nations to further reduce their indebtedness levels;

- increased efforts to enhance the financial management capabilities of the First Nation recipients including prompt communication of audit findings and the provision of financial management education to First Nation recipients;

- documentation of the "lessons learned" from previous RMP situations for reference when developing and managing a new RMP situation; and

- ensuring that the region's monitoring and management of the RMP process included detailed procedures for the receipt, review, approval and follow-up of draft RMP's.

In conclusion, two issues emerged from the CSA reports with respect to RMPs that demonstrate the need for improvements in controls. First, the monitoring and follow-up activities by Funding Services staff needs strengthening in each of the four phases of the RMP life cycle. Thus, while triggers identifying the need for remedial actions are part of all regions' MCFs, there are significant weaknesses in some regions' ability to quickly and effectively respond to these situations. Further, even with a sound RMP developed, approved and in place, when inconsistent or unreliable monitoring of the implementation was reported, the effectiveness of the RMP in improving the situation and assisting the recipient to return to satisfactory performance was hindered.

Secondly, because the imposition of RMPs is generally reported to be a reactive process, following confirmation after-the-fact of serious financial or other concerns, there is an obvious need for a more pro-active preventive approach to detect potential problems earlier and thereby minimize the need for subsequent costly intervention and formal RMPs.

Questions requiring Further Examination

Further review work on all phases of the RMP life cycle is required:

- to evaluate whether there is a need to develop further employee awareness, skills and training to monitor and confirm at every stage of a normal funding arrangement that the recipient's ability to deliver efficient and effective services is not compromised;

- to ensure that more effective monitoring, controls and resources are in place to respond to and support a recipient's remedial action plan;

- to develop an expedient preventive approach to decrease the number of RMPs; and

- to examine how recipients could be educated to be more proactive in detecting their own financial and delivery difficulties, rather than relying upon the Funding Services personnel to identify problems after they had become serious.

As part of its 1998-1999 Plan, DAEB will be undertaking a Review of the Effectiveness of Remedial Action Under Funding Arrangements. This should assist and support sector and regional management in the further work proposed above.

Recommendations

Further to the CSA reports by nine regions and NCR Funding Services, and given the common issues that arise from examination of the four elements of the funding management process that were examined, the following recommendations are proposed for DAEC consideration:

1. The Director, Transfer Payments Directorate, in consultation with the Regional Directors of Funding Services, should establish a time frame and work plan for an in-depth review of each of the key components of the overall corporate management regime and the regional MCFs, using a recently completed enhanced self-assessment questionnaire.

2. The Director, Transfer Payments Directorate, in consultation with the Regional Directors of Funding Services, should then present to the Assistant Deputy Minister, Corporate Services a report with recommendations for strategic improvements to be made to DIAND's corporate management regime and regions' MCFs.

3. Following acceptance of the recommendations, a presentation should be made to Senior Management Committee by the Assistant Deputy Minister, Corporate Services, to further assure funding arrangements management responsibilities of sectoral and regional management regimes.

Section 3 - Progress on the 1994 CSA Recommendations

Seven national recommendations resulted from the 1994 Controlled Self-assessment project (based upon data from the 1993-1994 fiscal year). The following is an assessment of the extent of implementation of those seven recommendations and an Action Plan prepared by the Transfer Payments Directorate as at December 1996 and based upon the information gathered from the regions during this 1997 CSA project. Note that some outstanding issues, although not reflected in the 1997 CSA, may have been addressed between July 1997 and the date of this report.

1. **Recommendation**: That a comprehensive management regime for all funding arrangements in all regions involved in funding management be developed to ensure a common set of management controls and procedures are in place.

   Follow-up status as at July 1997, based on DAEB's Follow-up System: The Transfer Payments Directorate has enhanced and where required, has developed a new set of management controls and procedures for the Funding Management Process. These are detailed in the Corporate Systems Manual, Part 5: Transfer Payments, Chapters 5.1 to 5.14 covering Alternative Funding Arrangement Entry Assessment, Cash Management for Transfer Payments, Monitoring of Compliance, Remedial Action to Funding Arrangements Credit and Indebtedness. These funding management controls and procedures are provided to the regional management to strengthen their Funding Management Regimes.

   Progress as at July 1997, based on 1997 CSA: The 1997 CSA project showed each region has established a Management Control Framework based upon the national Management Regime. However, the comprehensiveness of each framework and the consistency of usage varied from region to region. But clearly, the recommendation that a comprehensive management regime be developed is being implemented.

2. **Recommendation**: That a system be developed, with respect to adjustments to funding arrangements, to monitor the number of adjustments, minimize the number of adjustments, and to ensure that performance standards and criteria are established for those amendments.

   Follow-up status as at July 1997, based on DAEB's Follow-up System: New screens and "Impromptu" reports have been developed and implemented in the TPMS Manager to track and report on the number of amendments.

   Progress as at July 1997, based on 1997 CSA: The 1997 CSA reiterated the need to further streamline the funding arrangements. However, taking full advantage of the new reporting tool would assist in monitoring and ensuing minimization of a number adjustments.

3. **Recommendation**: That the current reporting requirements be analysed with a view to streamlining all funding arrangements reporting requirements and that an action plan be developed for improving recipients' compliance to the reporting requirements of all funding arrangements.

Follow-up status as at July 1997, based on DAEB's Follow-up System: The review of departmental information needs for all arrangements type, through the Information Management Framework (IMF) which linked the reporting requirements back to the business needs, has been carried out and communicated to the regions. Furthermore, a Funding Arrangements Program Reporting Guide, which serves as a communications tool between headquarters and regions with regard to information requirements, has been updated to clearly outline existing data reporting requirements and due dates. National Models Agreements of all funding arrangements have been standardized to reflect common terms and conditions and streamlined reporting requirements from recipients. Also, the First Nations Reporting Guide, which outlines data reporting requirements from recipients, has been developed in consultation with the regions and is well received by them.

Progress as at July 1997, based on 1997 CSA: Some progress has been made in these areas. However, the 1997 CSA included comments from the regions regarding the need for additional improvements to reporting requirements. Thus, further work is required in this area.

The 1997 CSA also included comments from the regions regarding continuing concerns with the process for monitoring compliance, as well as the need for improved communications with recipients regarding compliance. Therefore, further work is also required in this area.

4. **Recommendation**: That the lack of use of TPMS Manager be examined, and corrective action taken.

Follow-up status as at July 1997, based on DAEB's Follow-up System: To further enhance TPMS and TPMS Manager, a Joint Application Design (JAD) process was implemented and the TPMS Manager was enhanced to respond to users for tracking audits and remedial actions. It provides improved access to TPMS accountability information to the regional management. This has been supplemented by providing relevant further training to the regional funding service officers.

Progress as at July 1997, based on 1997 CSA: It was noted that some progress has been made in this regard. However, the findings of the 1997 CSA demonstrate that this issue has not been addressed to the satisfaction of either the regions or TPD.

5. **Recommendation**: That departmental procedures be developed to address the late receipt and review of audited financial statements.

Follow-up status as at July 1997, based on DAEB's Follow-up System: The Transfer Payments Directorate has developed a national policy and a tracking and reporting system for the recipient audits. For securing and reviewing the recipients' audited financial statements on a timely basis, appropriate directives have been developed and provided to regions for the establishment of regional management regimes.

Progress as at July 1997, based on 1997 CSA: Some progress has been made in this regard. However, the findings of the 1997 CSA continue to identify inadequate monitoring of the receipt of audited reports; a lack of properly trained personnel to review the reports; and, the inconsistency in following-up on identified concerns. Continued efforts are required in this regard.

6. **Recommendation**: That TPMS operational difficulties be fixed so the Regions can use it as a tool to monitor compliance. That the TPMS Manager Manual be updated.

Follow-up status as at July 1997, based on DAEB's Follow-up System: The Transfer Payments Directorate had initiated a Joint Application Design (JAD) process to further enhance TPMS and TPMS Manager. A new version of TPMS on line has been developed and is in place with an updated TPMS procedure manual.

Progress as at July 1997, based on 1997 CSA: The findings of the 1997 CSA indicate that the progress made in this area does not seem to be sufficient to ease TPMS operational difficulties.

7. **Recommendation**: In order to ensure the continued delivery of essential services, an alternative approach be developed to improve the effectiveness of the recipients' remedial action plans.

Follow-up status as at July 1997, based on DAEB's Follow-up System: The Remedial Management provisions in all model funding arrangements were enhanced to address timeliness and clarity related concerns expressed by DIAND and Justice Canada. The 1984 Band Indebtedness Policy has been revised and updated. Furthermore, the Remedial Management Plan (RMP) related training course has been developed and provided to all regional FSOs and a number of First Nations' representatives. The training course was well received and had attained an excellent evaluation rating from the participants.

Progress as at July 1997, based on 1997 CSA: Some progress has been made in this regard. However, the findings of the 1997 CSA show that weaknesses remain with the Regions' ability to obtain completed and meaningful RMP's from recipients on a timely basis. The inevitable political issues and recipients' reluctance to take ownership of the situation, appear to be recurring issues. In addition, there is a need for more training at the recipients' level.

Section 4 - Lessons Learned

The conduct of the 1997 CSA produced comments from the regional and NCR participants regarding lessons learned and how conduct of any future CSA could be improved. Below, a number of these comments from the regional self-assessment coordinators and members of the Steering Committee are summarized.

What went well

The CSA Steering Committee, comprising regional and headquarters personnel, was a major strength to the project. The Steering Committee provided insight and assistance throughout the process, and acted as a resource for both operational issues and self-assessment methodology. The Committee conducted regularly scheduled conference calls, which helped ensure the ongoing involvement of the regions, and acted as a regular update on progress. The regional staff involved and the steering committee members commented that the communication of CSA project issues and progress was effective, particularly during the planning and implementation phases.

The use of a rigorous and logical approach to the CSA was a second strength. The CSA followed a thorough, disciplined approach to the collection and analysis of data from file reviews and from self-assessment workshops. The data collection process provided a unique and detailed focus on the adequacy of controls and the levels of risk associated with DIAND's funding arrangements.

Although regions commented that the file review component of the CSA was an exhaustive exercise, it did provide regional personnel with an excellent opportunity to review the file contents against the filing and reporting requirements contained in the MCFs. Also, it gave regional personnel an opportunity to review the effectiveness of regional policies, practices and procedures.

Given the realities of operational responsibilities, the amount of DIAND staff time available to the project was limited. Therefore, the following time saving methods were used by DIAND personnel:

- all the Regional Self-Assessment Project Coordinators were given pre-project training in file review and workshop facilitation to provide an "in-house" resource for the study;
- a National workshop covering the goals and objectives of the study, risk and control self-assessment techniques, using the file review program and completing the regional reports was viewed by the regions as well planned and executed;

- the use of experienced external consultants to facilitate and provide advice throughout the self-assessment process;

- ensuring the availability of trained back-up coordinators within each region; and

- obtaining regional management commitment to the process through regular communications(thereby increasing the likelihood of regional staff availability).

What did not go well

The planning phase of the project took longer than scheduled. The primary reason for the delay was the potential conflict with the start of the project with regional fiscal year-end operational requirements and other regional resource demands.

There was insufficient time available for members of the Steering Committee to review last minute changes from TPD to the draft versions of the File Review Program. This lack of time for review and testing contributed to several problems with the File Review Program. For example, some of the program tasks and questions proved later to have been irrelevant or not sufficiently specific, causing confusion for the staff doing the file reviews. This resulted in differing interpretations of the intent of these questions and as a consequence, some reported data and interpretive responses were of limited comparative value.

The regional staff involved in the CSA fieldwork phase found that the File Review Program required too much time to complete for the following reasons:

- the number of questions and the level of detail required to answer them were quite time-consuming;

- because the funding arrangements are segregated on a program-by-program basis, the reports and monitoring documentation had to be tracked down into different program areas such as LTS, rather than being all on one global funding arrangement file;

- the files, even when located, were not always complete and the missing documentation had to be traced;

- the sample size (20% of all recipients) was too large; and

- the scope of issues covered was very broad, thus requiring consultation with large numbers of regional staff.

Considerations for Future CSA Projects

To increase the efficiency and value added of future CSAs the following points should be considered:

- estimate and communicate the amount of time and resources needed at headquarters and in the regions to successfully implement and report on any future CSA;
- develop file review programs that focus on only a few funding management issues and related controls that are of greatest risk. Lower risk issues should not be included;
- the current initiative of refining the self-assessment program should be vetted by regional representatives before it is finalized;
- the CSA focus groups should be conducted by impartial and experienced facilitators;
- develop and test electronic data collection methods, and provide the necessary training to regions in their use;
- measurement tools (i.e., file review programs and workshop questionnaires) should be field tested to ensure validity and accuracy of the tools, and to confirm the amount of time and staff resources that will be required for the conduct of the CSA; and
- include language translation requirements as part of the contract with the CSA facilitators.

Terms of Reference

Terms of Reference

Control Self-Assessments of Funding Arrangements

Background: The major business function of the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) has evolved from the delivery of services by departmental staff to the funding of First Nations who deliver these devolved services. To meet this different role, the department has established Funding Services Directorates in all of its regional offices. These directorates employ funding services officers, who provide advisory services in support of First Nations as they undertake delivery of devolved programs and services directly to their community members.

The areas responsible for the funding management function are the Transfer Payments Directorate at headquarters and the Funding Services Directorates in the regions. An important responsibility of these areas includes the accountability linkage, since DIAND's Minister remains accountable to Parliament for the funds expended to deliver services.

DIAND has developed several different types of funding arrangements to permit the transfer of funds with associated, progressively increasing, program delivery and management control delegated to First Nations. See enclosed Appendix - A.

Need: The 1994-1995 Self-Assessment of Funding Management was the first of its kind. It found that there was room for improvement in the regional and headquarters management regimes associated with funding First Nations.

Given the evolving nature of the funding instruments, and the magnitude of the funds involved across all regions, this project will develop a generic self-assessment tool which can be used by Funding Services and Finance managers on an ongoing basis to make improvements to their processes and internal management regimes. It will provide "quality" guideposts to assist Funding Services staff to perform their daily functions. Also, it will be developed with a view to possible transfer of this self-assessment tool to First Nations as they move towards self-government.

Testing this self-assessment will also provide a "progress report" to senior management on the improvements made over the two years following the first Self-Assessment of Funding Management Process.

.../2

Objectives: The objectives of this review are:

- to develop a control and risk self-assessment methodology for broad application within Funding Services;
- to use this self-assessment methodology to facilitate an actual self-assessment of the adequacy and effectiveness of policies, practices and controls pertaining to the management of funding arrangements during the 1995-1996 fiscal year;
- to provide an informal independent assessment of the extent of implementation of the national recommendations from the Self-Assessment Report on funding management process, which was based on data from the 1993-1994 fiscal year; and
- to identify appropriate TPMS and TPMS Manager quality services benchmarks and to assess the extent to which service standards are being met.

Scope: The scope of the self-assessment methodology tool will cover all types of funding arrangements, including the evolving FTAs.

The scope of the independent self-assessment and follow-up will include the review of the current management framework including policies, practices and controls over managing funding arrangements at headquarters and in all regions of the department. The data samples will cover all classes of recipients and will examine all types of funding arrangements which were in place during the 1995-1996 fiscal year and will address the following:

- what progress has been made in strengthening accountability over the past two years in terms of:
- setting in place management regimes?
- meeting quality standards for financial reporting?
- compliance to program reporting requirements? and
- follow-up to remedial action plan situations?

Approach: This project will be done in conjunction with a steering committee representing Transfer Payments Directorate and selected regions' Funding Services staff.

.../3

Each region and TPD will designate a contact person who will coordinate data collection and assessment during the self-assessment phase. An orientation session will be organized for regional and headquarters contact people prior to the collection of data. Regular conference calls will be used to report on progress, identify issues and resolve difficulties as the project proceeds.

Resources: The development of the control and risk self-assessment methodology will be done using contracted expertise. Regional and headquarters Funding Services staff will be involved confirming the methodology and in applying it to gather and analyse data as part of the test self-assessment. Contracted resources will be used for the independent follow-up assessment of recommendations from the 1994 self-assessment. DAEB will manage the overall project.

Products: The products of the assignment will be:

a) A generic CRSA Methodology for Funding Services, including applicable sample questionnaires, programs and a guide;

b) Self-Assessment Planning document, including Follow-up Questionnaire, Data Sample Program and detailed Work plan;

c) A set of working papers, records and data supporting the review questions, documenting the analysis and self-assessment work performed and substantiating the resulting headquarters and regional reports;

d) A National Self-Assessment Report summarized from the regional and headquarters self-assessments; and

e) An overall Assessment Report covering follow-up to the 1994-1995 report.

Time Frame: DAEB planning and consultation with regions will commence in October 1996. The project work including completion of a methodology manual and the follow up Assessment Report is expected to be concluded by July, 1997.

Approved by:

Brent DiBartolo
Assistant Deputy Minister
Corporate Services
October 21, 1996

Action Plan

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 96/08

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Control Self-Assessments of Funding Arrangements
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : Headquarters

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
1. The Director, Transfer Payments Directorate, in consultation with the Regional Directors of Funding Services should establish a time frame and work plan for an in-depth review of each of the key components of the overall corporate management regime and the regional MCFs, using a recently completed enhanced self-assessment questionnaire.	17	A national working group will be established, led by Transfer Payments Directorate, to review the corporate management regime, co-ordinate strengthening of regional MCFs and implement the use of the generic self-assessment questionnaire as a regional accountability tool.	Director, Transfer Payment Directorate	December 31, 1999
2. The Director, Transfer Payments Directorate, in consultation with the Regional Directors of Funding Services should then present to the Assistant Deputy Minister, Corporate Services a report with recommendations for strategic improvements to be made to DIAND's corporate management regime and regions' MCFs.	17	A presentation will be made by the working group to the ADM Corporate Services with recommendations for improvements to the corporate management regime and regional MCFs.	Director, Transfer Payment Directorate	December 31, 1999
3. Following acceptance of the recommendations, a presentation should be made to Senior Management Committee by the Assistant Deputy Minister, Corporate Services, to further assure funding arrangements management responsibilities of sectoral and regional management regimes.	17	A presentation will be made to Senior Management Committee by the Assistant Deputy Minister, Corporate Services on the recommendations of the working group and the action taken regionally and nationally to ensure funding arrangements management responsibilities of sectoral and regional management regimes.	ADM, Corporate Services	March 31, 2000

Appendix A

Funding Mechanisms and Funding Authorities

Appendix - A

Funding Mechanisms and Funding Authorities

DIAND has developed a spectrum of funding arrangements to permit the transfer of progressively increasing program delivery and administrative control to Indian First Nations.

It is necessary to distinguish between the terms "funding arrangement" and "funding authority". A funding arrangement is the actual contractual document signed between DIAND and the First Nations recipient. The Funding authorities are the rules established by Treasury Board that DIAND must adhere to when funding a given program or service. A funding arrangement may be based upon one or more funding authorities provided to DIAND by the Treasury Board.

The chart below shows the various funding arrangements and their related funding authorities:

Funding Arrangements	**Funding Authorities**
Contribution Arrangement (CA).	Contribution
Comprehensive Funding Arrangement (CFA) **	Contribution, or Flexible Transfer Payment (FTP),or Grant.
Alternative Funding Arrangement	Alternative Funding Arrangement (AFA) (AFA)
Financial Transfer Agreement (FTA)	Alternative Funding Arrangement (AFA)
Self Government Agreements (SGA)	Grant

(** Each CFA specifies which programs or services are funded as a contribution, FTP or grant).

Funding Arrangements:

DIAND applies the five funding arrangements as follows:

1. Contribution Arrangements (CA): are used to fund programs or projects requiring significant interaction between DIAND and the recipient (e.g. major capital projects).

2. Comprehensive Funding Arrangements (CFA): are the basic funding arrangements used with recipients (also known as a Master Funding Arrangement in certain regions).

.../2

3. Alternative Funding Arrangements (AFA): is an optional funding mechanism which qualified recipients may enter into. Each recipient must successfully complete an AFA entry assessment prior to entering into an AFA. The entry assessment is a joint review of the recipient's accountability and management systems.

4. Financial Transfer Agreement (FTA): is a funding mechanism which defines minimum standards for a local accountability framework in order to transfer increased authority to First Nations over programs and funds. Each recipient undergoes an entry assessment and any necessary corrective action becomes a term and condition within their FTA. DIAND will publish an FTA Handbook which will have financial requirements similar to this year end reporting handbook, however, the data and statistical requirements will likely be different.

5. Self Government Agreements (SGA): is a funding mechanism used to fund Self Government recipients. It is only used when the recipient has a legislative base through an Act approved by Parliament.

Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Préparé par :
Abbas Rangwala, chargé de projet de vérification

Assisté par :
CCG The Comprehensive Consulting Group

Auto-évaluation du contrôle des ententes de financement
Résumé des conclusions régionales

Projet 96/08
Mars 1999

REMERCIEMENTS

La Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI) tient à souligner la contribution à ce travail de tous les coordonnateurs régionaux de l'auto-évaluation, des participants régionaux et des membres suivants du comité directeur :

Paul Norman,	Région de l'Ontario
Filomena de Sousa,	Région de l'Ontario
Mike Hartley,	Région de l'Alberta
Janet Third,	Région de l'Alberta
Dave Ouimet,	Direction des paiements de transfert
Terry Goodtrack	Direction des paiements de transfert

L'auto-évaluation du contrôle des ententes de financement a été planifiée et gérée, au nom de la DGÉVI, par Toby Stewart, chargé de projet spécial à la DGÉVI, et Abbas Rangwala, chargé de projet de vérification à la DGÉVI.

Table des matières

Page

Résumé ..... **i**
Contexte i
Objectifs i
Portée ii
Évaluation générale ii
Principales constatations iv

Partie 1 - Introduction **1**
Contexte 1
Objectifs 2
Portée 2
Approche 3
Méthodologie 3
Stratégie en matière de rapports 4
Limites des données 5

Partie 2 - Conclusions détaillées et recommandations **6**
Cadre de contrôle de gestion 6
Conditions 8
Surveillance de la conformité 10
Plans de redressement 15
Recommandations 18

Partie 3 - Progrès réalisés à l'égard des recommandations de l'AEC de 1994 ..... **19**

Partie 4 - Leçons tirées de l'expérience **23**
Ce qui a bien fonctionné 23
Ce qui n'a pas bien fonctionné 24
Considérations relatives aux futurs projets d'AEC 25

Annexes
Mandat
Plan d'action

Appendice
Appendice A - Mécanismes et Autorisations de Financement

Résumé

Contexte

Ces dernières années, la politique gouvernementale ayant encouragé les collectivités autochtones à opter de plus en plus pour l'autonomie gouvernementale, la principale fonction du MAINC est passée de la prestation directe de services aux Autochtones au financement des Premières Nations et de leurs organisations. En retour, ces dernières s'engagent, en vertu d'ententes de financement, à offrir elles-mêmes des services aux peuples autochtones. Les ententes de financement du MAINC ont également évolué au rythme des aspirations et des capacités des bénéficiaires, et en fonction des changements apportés aux principes de reddition de comptes au Parlement concernant l'utilisation des fonds publics.

En 1994, en réponse aux mesures prises par le Conseil du Trésor pour renforcer l'obligation des gestionnaires de surveiller le rendement des tierces parties chargées de la prestation de services et de programmes, la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI) du Ministère a procédé à une auto-évaluation du contrôle (AEC) des ententes de financement du MAINC. L'AEC a englobé un examen des pratiques et des contrôles de gestion relatifs aux ententes de financement signées en 1992-1993 et en 1993-1994 à l'Administration centrale et dans toutes les régions. Cette AEC, la première en son genre au MAINC, a révélé que les régimes de gestion des régions et de l'Administration centrale laissaient à désirer.

En 1997, la DGÉVI a entrepris une deuxième AEC pour évaluer les pratiques de gestion du financement dans le contexte des modifications importantes apportées aux ententes de financement et faire le point sur la mise en oeuvre des recommandations nationales formulées au moment de l'AEC de 1994. Cette AEC a englobé un examen du cadre et des processus de contrôle de gestion pour toutes les catégories de bénéficiaires et tous les types d'ententes de financement en vigueur durant l'exercice 1995-1996.

Objectifs

Les principaux objectifs de cet examen étaient les suivants :

- élaborer une méthode d'auto-évaluation du contrôle, pour mise en œuvre au sein des Services de financement;
- appliquer cette méthode pour faciliter les auto-évaluations à l'Administration centrale et dans toutes les régions en ce qui concerne la gestion de leurs ententes de financement respectives;
- fournir une évaluation indépendante informelle de la mise en œuvre des recommandations nationales qui ont découlé de l'auto-évaluation du processus de gestion du financement réalisée en 1994.

Portée

Le projet consistait en un examen des contrôles de gestion des ententes de financement global à l'Administration centrale et dans toutes les régions. Des échantillons de données ont été prélevés pour toutes les catégories de bénéficiaires et tous les types d'ententes de financement en vigueur durant l'exercice 1995-1996. On a examiné quatre éléments de contrôle particuliers pour déterminer l'efficacité de la gestion des ententes de financement global et des obligations redditionnelles qui y sont associées :

- l'existence de cadres de contrôle de gestion efficaces dans chaque région et à l'Administration centrale;
- l'uniformité des conditions des ententes de financement;
- la preuve de la vérification de la conformité à ces conditions; et
- l'efficacité de la mise en œuvre de plans de redressement.

Deux types de renseignements ont été utilisés : les données quantitatives compilées à partir d'examens des dossiers et les évaluations qualitatives de groupes d'employés représentant la Direction des services de financement des régions, la Direction des services ministériels et d'autres directions de programme.

Évaluation générale

D'après l'observation indépendante de la DGÉVI des conclusions régionales de l'AEC, résultant principalement d'examens qualitatifs, et notre compréhension des politiques, procédures, pratiques et contrôles du Ministère, nos conclusions globales sont les suivantes :

- le Ministère a élaboré un régime de gestion globale efficace des politiques, des procédures, des directives, des manuels, des systèmes d'établissement de rapports, des mécanismes de financement et de la formation applicables aux ententes de financement pour appuyer les gestionnaires et les employés des Services de financement. Ces éléments assurent un fondement solide à l'élaboration de cadres de contrôle de gestion (CCG) régionaux.
- le Ministère a réalisé des progrès considérables à l'égard de l'établissement de CCG globaux uniformes, y compris des ententes de financement types comportant à l'intention des bénéficiaires des conditions et des exigences en matière de rapports clairement définies, ce qui permet de s'assurer que les fonds servent aux fins prévues.
- d'importantes questions liées aux CCG et des questions opérationnelles connexes restent toutefois à régler. Toutes les régions ont déjà un CCG, mais celui-ci n'est parfois pas assez global, et les contrôles types ne sont pas appliqués uniformément non plus d'une

région à l'autre. Il faut se pencher sur les préoccupations au sujet des modifications apportées par les régions aux principales conditions, ainsi que sur l'amélioration de la surveillance du respect des conditions par les bénéficiaires, l'utilisation du Module de gestion du Système de gestion des paiements de transfert (SGPT) comme système de soutien et d'établissement de rapports à l'échelle nationale et l'application des plans de redressement.

Les raisons systémiques du manque d'uniformité au niveau de l'élaboration et de l'application des CCG n'ont été ni examinées ni exposées dans le cadre de la présente AEC. Néanmoins, l'analyse de la DGÉVI indique :

- que l'environnement dans lequel évolue chaque région est différent (p. ex., besoins des clients, expérience des gestionnaires régionaux, considérations politiques liées aux Premières Nations et autres considérations politiques, etc.); par conséquent, chacune a adapté les pratiques opérationnelles aux besoins propres à son environnement;

- que les régions n'ont pas toujours élaboré les CCG en tenant compte des paramètres nationaux uniformisés par le régime de gestion globale du Ministère; et

- que le MAINC, autrefois fournisseur de services, est devenu un organisme de financement de tierces parties, mais que cette nouvelle culture ne s'est pas encore enracinée profondément dans tous les secteurs des pratiques régionales et pourrait ne pas être encore pleinement intégrée aux structures organisationnelles régionales et aux pratiques de travail des employés des Services de financement.

Dans le contexte actuel de délégation des pouvoirs aux Premières Nations, les régions peuvent trouver acceptable la modification des conditions des ententes nationales types pour répondre aux besoins des clients. Cependant, les conditions modifiées devraient être approuvées par l'Administration centrale, et cela seulement lorsqu'elles ne sont pas en contradiction avec l'esprit des conditions nationales types qui ont été définies de manière à ce que le Ministère puisse s'acquitter de son obligation de rendre compte au Parlement. Ce principe doit être bien compris par tout le personnel.

Il convient de signaler qu'en dépit des sommes d'argent considérables dépensées chaque année dans le cadre des ententes de financement, à l'heure actuelle, le Ministère n'a pas à portée de la main de données ou rapports sur le rendement des régions au regard de tous les aspects de la gestion des ententes de financement. Faute de tels rapports de synthèse réguliers, les cadres supérieurs ont de la difficulté à s'acquitter de l'ensemble de leurs responsabilités de gestion.

Principales constatations

Cadre de contrôle de gestion

S'il est bien compris et appliqué uniformément, un cadre de contrôle de gestion (CCG) garantit l'existence de contrôles et d'outils connexes adéquats pour gérer les obligations et responsabilités relatives au rendement des bénéficiaires. Il réduira également les risques pour les parties. La Direction des paiements de transfert (DPT) a préparé un manuel en deux volumes, intitulé « Guide sur la gestion des ententes de financement », qu'elle a distribué à tous les responsables de centre de responsabilité (RCR) chargés d'administrer des ententes de financement. Ce manuel contient tous les renseignements nécessaires tant au sujet des lois applicables que de la surveillance du rendement des bénéficiaires et de l'établissement de rapports internes à l'aide de la base de données du Module de gestion du SGPT. La DPT offre également une formation continue aux employés des Services de financement.

Les résultats des examens qualitatifs ont fait ressortir que chaque région de même que les Services de financement de l'Administration centrale doivent d'abord avoir en place leur propre CCG. Pour qu'il soit efficace, il leur faut aussi appuyer les agents des Services de financement (ASF) qui surveillent la mise en œuvre ainsi que les pratiques en matière de rapports des bénéficiaires du financement.

Contrairement à ce qu'avaient fait ressortir les résultats de l'AEC de 1994, chacune des régions et l'Administration centrale signalent maintenant qu'elles ont un CCG. Les régions qui ont indiqué que leur CCG fonctionnait bien ont attribué son succès aux pratiques exemplaires suivantes :

- politiques, procédures, responsabilités et rôles clairs et complets;
- appui constant de la direction à l'égard des pratiques relatives à l'obligation de rendre compte et à la gestion des risques;
- formation continue du personnel et renforcement des politiques et des procédures;
- utilisation d'un système de base de données régional efficace pour faciliter la surveillance et la gestion des ententes de financement.

Cependant, l'examen a également fait ressortir ceci :

- il existe des différences entre les régions quant au caractère exhaustif du CCG;
- certains employés ne mettent pas toujours pleinement en application les éléments des contrôles de gestion;
- les principales raisons invoquées pour une mise en œuvre moins efficace du CCG sont des contraintes de temps, un manque de communication, une formation inadéquate et un soutien insuffisant.

Conditions des ententes de financement

Toutes les régions ont convenu que des ententes nationales types, assorties de diverses conditions et mises à jour annuellement par la DPT, constituent des mécanismes de contrôle constructifs et sont des éléments importants de chacun des CCG régionaux.

L'AEC a fait ressortir que, dans la pratique, les ententes les plus efficaces sont celles qui sont fondées sur les modèles génériques nationaux. Elle a également révélé que des conditions supplémentaires qui ne portent pas atteinte aux conditions de base peuvent encourager les Premières Nations à assumer une plus grande part des responsabilités liées à une gestion et à une prestation efficaces des services inclus dans une entente. En outre, elles vont dans le sens de l'obligation du Ministère de rendre compte de l'utilisation des fonds publics.

Selon les régions, lorsque vient le moment de mettre à jour les ententes de financement pour y incorporer de nouvelles conditions nationales types, les résultats les plus efficaces sont obtenus quand le région s'assure que :

- les modifications ont été négociées avec les bénéficiaires à titre de « partenaires » du processus;
- les questions et préoccupations cernées dans les vérifications annuelles des Premières Nations ont été prises en compte;
- les leçons tirées de l'application de plans de redressement ont été incorporées.

Les régions ont fait observer que l'efficacité des conditions nationales types comme mesure de contrôle s'en ressentait lorsque des mises à jour étaient reçues de l'Administration centrale après que les négociations relatives à une entente avaient déjà été entamées avec les Premières Nations. Les régions estiment que des exigences compliquées ou indues en matière de rapports diminuent également leur efficacité. Selon la DPT, les modifications régionales qui vont à l'encontre des conditions de base ou des exigences du Conseil du Trésor sont une source de préoccupation majeure à laquelle il faut prêter attention.

Surveillance de la conformité aux conditions des ententes de financement

La surveillance de la conformité aux conditions vise à garantir que les bénéficiaires peuvent être tenus responsables de tout écart entre les résultats obtenus et les objectifs tels qu'ils sont énoncés dans les ententes de financement. Elle permet par ailleurs au MAINC de mieux s'acquitter de son obligation de rendre compte au Parlement. Les régions qui ont signalé avoir en place un système efficace de surveillance de la conformité ont indiqué que les pratiques exemplaires suivantes y avaient contribué :

- l'élaboration de politiques et de procédures régionales pour améliorer la surveillance de la conformité;

- le fait de donner une formation aux employés sur les procédures de surveillance de la conformité;

- le transfert électronique des données par les bénéficiaires au MAINC;

- l'établissement de liens avec les bénéficiaires afin que les appels téléphoniques réguliers et les visites des lieux soient considérés comme partie intégrante de la relation d'affaires entre le MAINC et la Première Nation;

- l'utilisation de bases de données et de systèmes de classement pour gérer systématiquement le processus de surveillance;

- des rapprochements mensuels des rapports des bénéficiaires, des rapports de surveillance du personnel, des fichiers des bases de données et des relevés du Module de gestion du SGPT en vue de l'autorisation et du versement des paiements suivants.

La confirmation de la conformité à des conditions précises de même qu'une évaluation plus vaste des progrès du bénéficiaire dans la réalisation des objectifs globaux de l'entente améliorent manifestement la capacité d'une région de gérer efficacement son portefeuille d'ententes de financement.

Cependant, dans certaines régions, l'AEC a révélé que la surveillance de la conformité n'était pas constante. Ce facteur pourrait contribuer à une prestation des services et/ou à des rapports de rendement insatisfaisants de la part de certains bénéficiaires. Par conséquent, la Couronne risquerait de voir sa responsabilité être engagée davantage si la surveillance par le personnel du MAINC laissait à désirer ou était inconstante.

D'après l'auto-évaluation qualitative, quatre autres facteurs nuiraient à une surveillance efficace de la conformité aux conditions des ententes :

- dans certains cas, des indicateurs de performance mesurables n'ont pas été clairement définis dans les ententes de financement, d'où l'imprécision des rapports des bénéficiaires et de la surveillance;

- le suivi des opinions avec réserves après vérification et des rapports de conformité négatifs manquait d'uniformité;

- les autorisations de paiement n'étaient pas toujours étayées par des rapports de conformité satisfaisants;

- les évaluations régionales de contrôle de la qualité du processus de surveillance de la conformité étaient limitées.

Les régions utilisent peu le Module de gestion du SGPT comme mécanisme de contrôle administratif interne pour la surveillance de la conformité parce qu'elles ont l'impression en général que le système est trop lourd. Cependant, la plupart d'entre elles considèrent qu'il pourrait être un outil utile pour elles et pour la Direction des paiements de transfert si des améliorations y étaient apportées.

Plans de redressement

Un plan de redressement est mis en œuvre lorsqu'un bénéficiaire fait preuve d'une incapacité grave et prolongée de gérer et d'offrir de façon autonome des services à l'intérieur des paramètres de son entente de financement.

Les régions qui se sont dites satisfaites de l'efficacité de leurs plans de redressement ont indiqué que les pratiques exemplaires suivantes y contribuent :

- l'établissement d'un partenariat entre le personnel du MAINC et la Première Nation après que les problèmes ont été cernés de manière à pouvoir élaborer, approuver et mettre en œuvre ensemble un plan de redressement;
- la création dans la région d'une section responsable des plans de redressement pour travailler avec les Premières Nations;
- des efforts accrus pour améliorer la capacité de gestion financière des Premières Nations, ce qui pourra supposer notamment d'offrir une formation en gestion financière à des représentants des Premières Nations;
- la consignation des « leçons tirées de l'expérience » de plans de redressement antérieurs, pour consultation interne lorsque se présenteront de nouvelles situations où un plan de redressement s'impose;
- l'assurance que la gestion d'un plan de redressement par une région englobe des procédures détaillées pour la réception, l'examen, l'approbation et une surveillance subséquente proactive.

Cependant, certains des participants à l'AEC qualitative se sont dits préoccupés par le fait qu'il arrive souvent qu'un plan de redressement soit mis en oeuvre uniquement au moment où les problèmes financiers d'un bénéficiaire échappent déjà à tout contrôle. Ils étaient généralement d'avis aussi qu'une approche préventive plus proactive pourrait diminuer le nombre et la sévérité des plans de redressement. Cela comporterait également des avantages pour le Ministère et le bénéficiaire pour les raisons suivantes :

- une détection rapide des problèmes susceptibles de s'aggraver pourrait réduire au minimum la responsabilité et les dommages-intérêts;
- après une intervention rapide et une résolution hâtive du problème, les bénéficiaires jouiraient de compétences accrues en gestion financière;

- les partenariats pourraient être renforcés avant que les problèmes ne s'aggravent et ne mènent à des conflits.

Progrès réalisés à l'égard des recommandations de l'AEC de 1994

L'auto-évaluation du contrôle des ententes de financement de 1994 avait débouché sur sept recommandations nationales (résumées à la rubrique « Progrès réalisés à l'égard des recommandations de l'AEC de 1994 »). Des progrès ont été accomplis dans chacun des sept secteurs. Fait plus important, un cadre de contrôle de gestion a été élaboré et est en place dans chaque région. Cependant, les CCG de la plupart des régions pourraient être améliorés. Les quatre questions les plus importantes soulevées par l'AEC de 1994 et celle qui vient d'être effectuée sont les suivantes :

- les contrôles et les procédures de surveillance continuent à présenter des lacunes;
- il faudrait préciser et rationaliser les exigences en matière de rapports imposées aux bénéficiaires;
- des améliorations doivent être apportées au système pour que le Module de gestion du SGPT réalise son potentiel;
- le contrôle et la surveillance des plans de redressement doivent faire l'objet d'améliorations.

Plans d'action régionaux découlant de l'AEC de 1997

Outre leurs rapports sommaires qualitatifs et quantitatifs, toutes les régions de même que la RCN ont présenté leurs plans de mesures correctives pour régler les questions importantes que l'AEC a mise au jour. Ces plans d'action confirment leur engagement à améliorer les cadres de contrôle de gestion et à renforcer l'obligation de rendre compte. Les points saillants de leurs plans d'action sont résumés ci-dessous :

- améliorer les voies de communication et les partenariats avec les Premières Nations;
- améliorer la politique et les lignes directrices régionales ou en élaborer de nouvelles pour renforcer la surveillance des plans de redressement et s'assurer ainsi qu'ils seront mis en œuvre efficacement et fonctionneront;
- mettre la dernière main à un document général d'évaluation de la gestion et de la responsabilisation;
- revoir et améliorer les exigences en matière de rapports de manière à pouvoir mieux mesurer les résultats.

Principales recommandations

1. Le directeur des Paiements de transfert devrait, en étroite collaboration avec les directeurs régionaux des Services de financement, établir un calendrier et un plan de travail en vue d'un examen en profondeur de chacun des éléments clés du régime de gestion globale du Ministère et des CCG régionaux, à l'aide d'un questionnaire amélioré d'auto-évaluation récemment rempli.

2. Le directeur des Paiements de transfert devrait, en étroite collaboration avec les directeurs régionaux des Services de financement, présenter ensuite au sous-ministre adjoint, Services ministériels, un rapport comportant des recommandations relatives aux améliorations stratégiques à apporter au régime de gestion globale du MAINC et aux CCG des régions.

3. Après que les recommandations auront été acceptées, le sous-ministre adjoint, Services ministériels, devrait présenter un exposé au Comité de la haute direction pour confirmer les responsabilités de gestion liées aux ententes de financement dans le cadre des régimes de gestion sectoriels et régionaux.

Partie 1 - Introduction

Contexte

L'objet du présent examen était de fournir à la haute direction une auto-évaluation globale des pratiques et des contrôles de gestion des ententes de financement du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Il devait également permettre de produire un rapport d'étape sur les améliorations apportées au cours des deux années qui ont suivi la première auto-évaluation par le MAINC du processus de gestion du financement.

La principale fonction du MAINC a évolué, passant de la prestation des services par le personnel du Ministère au financement des Premières Nations qui fournissent les services qui leur ont été transférés. Pour s'acquitter de ce rôle différent, le Ministère a établi des directions des Services de financement dans tous ses bureaux régionaux. Ces directions emploient des agents des Services de financement qui offrent des services de consultation aux Premières Nations responsables de la prestation directe des programmes et services qui leur ont été transférés au profit des membres de leurs collectivités.

Les services responsables de la fonction de gestion du financement sont la Direction des paiements de transfert (DPT) à l'Administration centrale, et les directions des Services de financement dans les régions. Une responsabilité importante de ces services est l'obligation de rendre compte étant donné que le ministre du MAINC demeure responsable envers le Parlement des fonds engagés pour la prestation des services.

Le MAINC a mis au point plusieurs types différents d'ententes de financement aux fins du transfert des fonds, et il a délégué progressivement la prestation des programmes et le contrôle de gestion aux Premières Nations.

L'auto-évaluation du processus de gestion du financement de 1994 était la première en son genre au MAINC. Elle a révélé que les régimes de gestion des régions et de l'Administration centrale associés au financement des Premières Nations et l'efficacité des plans de mesures correctives laissaient à désirer.

Étant donné la nature évolutive des instruments de financement et l'importance des fonds en cause dans toutes les régions, les responsables du projet d'AEC de 1997 ont mis au point un outil d'auto-évaluation utilisé par les Services de financement et les gestionnaires des Finances pour évaluer les processus et les régimes de gestion régionaux. Cet outil devait fournir des balises en matière de « qualité » aux employés des Services de financement, pour les aider à s'acquitter de leurs fonctions quotidiennes. En outre, il a été élaboré en vue d'un transfert possible aux Premières Nations, à mesure qu'elles se dirigent vers l'autonomie gouvernementale.

Objectifs

Les objectifs de cet examen étaient les suivants :

- élaborer une méthode d'auto-évaluation du contrôle et des risques destinée à une application générale au sein des Services de financement;
- appliquer cette méthode pour faciliter l'auto-évaluation de la pertinence et de l'efficacité des politiques, des pratiques et des contrôles se rapportant à la gestion des ententes de financement en vigueur durant l'exercice 1995-1996;
- fournir une évaluation indépendante informelle de la mise en application des recommandations nationales du rapport d'auto-évaluation du processus de gestion du financement, qui étaient fondées sur les données de l'exercice 1993-1994; et
- cerner les repères applicables en matière de qualité de service aux fins SGPT et du Module de gestion du SGPT, et évaluer dans quelle mesure sont respectées les normes de service.

Portée

L'auto-évaluation du contrôle et le suivi s'étendaient à l'examen du cadre de gestion actuel, y compris les politiques, les pratiques et les contrôles relatifs à la gestion des ententes de financement à l'Administration centrale et dans toutes les régions. Les procédures d'auto-évaluation devaient être appliquées à tous les types d'ententes de financement, y compris les ententes de transfert financier (ETF). Les échantillons de données se rapportaient à toutes les catégories de bénéficiaires et ont permis l'examen de tous les types d'ententes de financement en place durant l'exercice 1995-1996.

On a examiné quatre éléments de contrôle particuliers pour déterminer l'efficacité de la gestion des ententes de financement global et des moyens de rendre compte :

- l'existence de cadres de contrôle de gestion efficaces dans chaque région et à l'Administration centrale;
- l'uniformité des conditions des ententes de financement;
- la preuve de la vérification de la conformité à ces conditions; et
- l'efficacité de la mise en œuvre des plans de redressement.

Approche

Ce projet a été entrepris en collaboration avec un comité directeur représentant la DPT et des employés choisis des Services de financement des régions. Chaque région et la DPT ont désigné une personne-ressource (et un remplaçant) qui a coordonné la collecte des données et l'évaluation durant la phase d'auto-évaluation. Une séance d'orientation a été organisée pour les personnes-ressources des régions et de l'Administration centrale avant la collecte des données. Des conférences téléphoniques ont eu lieu régulièrement pour faire état des progrès réalisés, cerner les questions d'intérêt et régler les difficultés à mesure que le projet progressait.

Méthodologie

Contribution des régions au modèle de contrôle de l'auto-évaluation

Un cadre de contrôle de l'auto-évaluation a été présenté aux régions pour qu'elles l'examinent et donnent leur avis. Elles ont examiné les contrôles définis dans le Guide sur la gestion des ententes de financement en fonction des pratiques régionales. Un certain nombre de régions ont fourni une information succincte à la DGÉVI, qui s'en est servie pour évaluer l'utilisation et l'application des contrôles existants au niveau régional et pour élaborer un questionnaire devant être utilisé dans les ateliers dirigés.

Sélection d'échantillons

Un échantillon statistique de 20 p. 100 des dossiers a été prélevé pour l'ensemble des catégories de bénéficiaires et des types d'ententes de financement en place durant l'exercice 1995-1996. Les dossiers échantillonnés provenaient des sources suivantes :

- le rapport 5025 du SGPT, pour l'examen des ententes de financement avec des bénéficiaires faisant partie ou non des Premières Nations; et
- un échantillon présélectionné de dossiers, pour l'examen des plans de redressement et des contrôles pour les bénéficiaires des Premières Nations.

Programme d'examen des dossiers des bénéficiaires

Comme il est indiqué ci-dessus, l'AEC a englobé l'examen d'un échantillon aléatoire de dossiers sur les ententes de financement des bénéficiaires. Toutes les régions ont utilisé un programme d'examen standard pour l'analyse des dossiers échantillonnés afin d'assurer l'uniformité dans l'approche et le compte rendu des résultats. Les résultats de l'examen des dossiers des bénéficiaires ont été résumés à l'aide d'une formule normalisée pour que les rapports soient uniformes à l'échelle du Ministère. Comme il est indiqué plus loin dans la section sur les Limites des données, certaines préoccupations ont été émises au sujet de la fiabilité et de la

comparabilité des données provenant de l'examen des dossiers. Ces préoccupations sont attribuables à des questions posées dans le cadre de l'examen des dossiers, dont on s'est aperçu par la suite qu'elles pouvaient être interprétées plus largement qu'on l'aurait voulu.

Ateliers dirigés

L'AEC a englobé l'examen de l'information qualitative dans le cadre d'ateliers dirigés avec les Services de financement régionaux, les Finances et la Gestion des opérations. Un questionnaire d'AEC a été préparé en vue des ateliers dirigés et utilisé pour assurer l'uniformité d'une région à l'autre de même que pour servir de modèle et de guide au coordonnateur régional désigné pour diriger l'atelier.

Les questions portaient sur l'efficacité des processus existants et l'évaluation des régimes de responsabilité en place. Le questionnaire des ateliers dirigés renfermait des questions assez vastes pour alimenter la discussion sur les contrôles et les risques connexes, ainsi que sur la nécessité d'améliorations aux contrôles formels et informels internes.

Formation pour l'atelier d'AEC

Après la mise au point des outils d'AEC mentionnés ci-dessus et avant le début de l'AEC et de la collecte des données, un programme de formation a été offert les 17 et 18 avril 1997 pour présenter aux coordonnateurs du projet les éléments de l'AEC et le processus d'auto-évaluation de l'information quantitative et qualitative régionale.

Stratégie en matière de rapports

À partir des deux procédures utilisées pour la collecte des données et l'évaluation (c.-à-d. les ateliers dirigés et le programme d'examen des dossiers) qui ont eu lieu durant les mois d'avril à juillet 1997, chacune des neuf régions et la RCN a fait état des résultats de l'AEC et de ses conclusions, suivant trois formats normalisés :

- un résumé des points saillants des ateliers dirigés;
- un aperçu quantitatif du programme d'examen des dossiers; et
- un rapport sommaire des conclusions des régions et de leurs plans d'action.

Le présent rapport consiste, en fait, en un recueil choisi de points saillants à l'échelle nationale tirés des rapports individuels approuvés et signés par les directeurs généraux régionaux. Il donne un aperçu des grandes tendances en comparant les observations de 1997 à celles de 1994. Il fait le point également sur les améliorations communes qu'il est proposé d'apporter aux contrôles et sur les principales pratiques exemplaires signalées par les participants à l'AEC dans les régions et à l'Administration centrale.

Limites des données

À la fin de la phase des rapports des répondants, le comité directeur de l'AEC et la DGÉVI se sont aperçus que les données recueillies lors de l'examen des dossiers régionaux contenaient un certain nombre de contradictions, attribuables en partie à un manque involontaire de précision des tâches et des questions, notamment dans le questionnaire d'examen des dossiers.

Deux mesures ont été prises pour combler cette lacune avant la rédaction du présent rapport. Premièrement, les données quantitatives provenant de l'examen des dossiers des répondants ont été comparées aux données qualitatives recueillies par les régions lors des ateliers, et seules les données cohérentes ont été utilisées. Deuxièmement, l'équipe de l'AEC, en collaboration avec des représentants des régions, a examiné chacune des tâches et des questions pour déterminer lesquelles avaient donné des résultats incohérents ou non pertinents. Par la suite, les données provenant de ces tâches et questions ont été soit confirmées, soit rejetées du fait qu'elles étaient douteuses. Ainsi, seules les données considérées comme cohérentes ont été utilisées aux fins du présent rapport.

Pour éviter que les données recueillies dans le cadre des futures auto-évaluations présentent des problèmes de fiabilité, la DGÉVI a entrepris de revoir et d'améliorer l'instrument de collecte des données à utiliser pour l'examen des dossiers régionaux. Ce travail est maintenant terminé. Pour plus d'information, le lecteur est prié de se reporter à la section sur les Leçons tirées de l'expérience.

Partie 2 - Conclusions détaillées et recommandations

Cadre de contrôle de gestion

La Direction des paiements de transfert (DPT) a préparé un manuel en deux volumes intitulé « Guide sur la gestion des ententes de financement », qu'elle a distribué aux RCR chargés de l'administration des ententes de financement. Ce manuel détaillé renferme toute l'information nécessaire à la gestion des ententes de financement, depuis les lois applicables jusqu'au Manuel des rapports de clôture d'exercice, en passant par les politiques des organismes centraux et des ministères, les procédures, les directives et manuels de gestion des ententes de financement, diverses ententes de financement avec autorisations de financement connexes, le SGPT et le Module de gestion du SGPT. Ce régime de gestion ministérielle sert de fondement aux Services de financement régionaux du MAINC pour l'établissement de cadres de contrôle de gestion (CCG) aux fins d'une gestion efficiente et efficace de leurs portefeuilles d'ententes de financement.

Observations des régions

Chaque région a confirmé qu'elle avait en place son propre CCG, adapté à partir du régime de gestion ministérielle. Toutefois, l'évaluation des données a révélé qu'il y a des différences considérables entre les régions en ce qui concerne l'exhaustivité et la mise en œuvre des CCG. Même si les éléments du CCG de chaque région varient, les trois éléments suivants sont communs à chacun :

- des manuels et des guides produits à l'échelle nationale (avec certaines interprétations régionales ou des documents supplémentaires), des lignes directrices nationales précisant les politiques ministérielles, régionales et propres à des programmes en plus de procédures régionales pour leur mise en œuvre;

- les conditions des ententes de financement nationales types mises à jour annuellement (parfois modifiées par la région); et

- des instructions pour l'utilisation du Module de gestion du SGPT et/ou d'autres bases de données développées par la région pour faciliter la surveillance et la gestion globale des ententes de financement.

On a observé que même lorsqu'un CCG global était en place, certaines exigences en matière de contrôle n'étaient pas toujours respectées dans la pratique. Des régions ont aussi reconnu que l'on avait une mauvaise compréhension de la raison d'être principale du régime de gestion national, qu'il y avait des manquements aux principes de contrôle et de gestion des risques, et que la surveillance de la conformité manquait de cohérence.

L'étude a fait ressortir que l'existence de CCG régionaux n'avait pas toujours pour résultat une gestion efficace des ententes de financement dans la pratique. Les principales raisons invoquées englobaient la charge de travail de l'ASF, des contraintes de temps, une formation inadéquate, différents niveaux de soutien fourni par la direction et des communications internes peu efficaces.

Pratiques exemplaires

Les régions qui ont indiqué que leur CCG fonctionnait bien ont attribué son succès aux facteurs suivants :

- des politiques et des procédures bien définies, y compris des responsabilités et des rôles clairs;
- l'appui constant des politiques et des procédures par la haute direction;
- une sensibilisation accrue du personnel grâce à des communications internes améliorées et à la formation en matière de politiques et de procédures;
- l'élaboration et l'utilisation d'un système de bases de données régional efficace aux fins de la surveillance et du soutien de la gestion des ententes de financement.

En conclusion, même s'il existe des politiques, des procédures, des directives, des manuels et des systèmes nationaux et régionaux, les régions ont signalé des écarts dans la mise en œuvre de leurs CCG. Elles ont aussi fait état de divergences dans le niveau de sensibilisation à la nécessité de contrôles de gestion clés. Dans les cas où les CCG ont été déclarés efficaces, l'appui de la direction était évident et il y avait utilisation d'un système de bases de données efficace pour appuyer les ASF et surveiller la conformité avec les contrôles de gestion.

Questions nécessitant un examen plus poussé

La gestion des ententes de financement constitue maintenant la principale fonction de gestion du Ministère. Étant donné que les manuels sur le régime de gestion ministérielle sont devenus le principal outil de contrôle de gestion pour la prestation des services aux membres des Premières Nations dans le contexte des ententes de financement, les observations des régions au sujet de l'exhaustivité, du manque d'uniformité et de la mise en œuvre de leurs CCG respectifs ont soulevé certaines questions importantes qui devraient faire l'objet d'un examen plus poussé de la part de la direction. Un examen plus approfondi des questions suivantes pourrait s'imposer.

- On a acquis plusieurs années d'expérience dans la mise en oeuvre du régime de gestion ministérielle et des ententes de financement nationales types, et les auto-évaluations de 1994 et de 1997 ont montré qu'il y avait des divergences entre les CCG et les pratiques régionales. Par conséquent, le moment est peut-être venu de revoir l'équilibre stratégique entre des contrôles nationaux uniformisés et les approches régionales variables. Lorsqu'il existe des divergences entre les CCG régionaux, on court le risque que les ententes de financement ne soient pas gérées uniformément et que les membres des Premières

Nations n'aient pas tous droit aux mêmes niveaux de service. L'adoption des lignes directrices opérationnelles du MAINC pour la gestion des risques pourrait offrir l'occasion d'effectuer une évaluation globale des risques associés à l'approche actuelle des CCG, fondée sur la souplesse.

- L'évolution des ententes de financement du MAINC vers un mode de financement plus global pour certaines Premières Nations devrait peut-être s'accompagner du passage d'une approche programme par programme à une approche gouvernement à gouvernement pour les modèles génériques nationaux et les conditions qui y sont associées. Cela pourrait apaiser certaines des préoccupations opérationnelles qui entraînent des modifications aux ententes nationales types et aux conditions qu'elles renferment pour tenir compte de la situation de bénéficiaires particuliers.

Conditions

Observations des régions

Mise à jour des ententes : Toutes les régions ont indiqué que les ententes nationales types mises à jour annuellement et les conditions qu'elles renferment étaient des éléments essentiels de leur CCG. Même si les régions considèrent que l'utilisation d'ententes types est une mesure de contrôle constructive, certaines d'entre elles estiment que leur efficacité peut se trouver amoindrie lorsque les mises à jour des conditions sont reçues de l'Administration centrale après que le processus de négociation d'une nouvelle entente a été entamé avec les Premières Nations. Cela ne leur laisse pas suffisamment de temps pour apporter les modifications nécessaires aux ententes.

Plusieurs régions ont dit craindre qu'en raison des contraintes de temps associées à la négociation de certaines ententes, la Couronne ne soit exposée à des contestations judiciaires de la part de bénéficiaires prétendant que les ententes ont été signées sous la contrainte.

L'étude a fait ressortir que le processus par lequel des modifications sont apportées aux ententes nationales types variait d'une région à l'autre et, dans certains cas, à l'intérieur de la région même. Elle a également révélé que le processus d'approbation de ces modifications variait d'une région à l'autre et même à l'intérieur des régions.

Les ententes nationales types tiennent compte des exigences du Conseil du Trésor. Toutefois, le fait que les exigences du Conseil du Trésor ne soient pas toujours incluses dans les ententes régionales types ou dans les modifications apportées pour certains bénéficiaires est une source de préoccupation importante. Ainsi, le processus qui accorde une marge de manœuvre aux régions pour qu'elles puissent modifier les ententes nationales types, sans tenir compte des exigences du Conseil du Trésor, limite l'efficacité de ces ententes comme contrôle de gestion et nécessite un examen national ainsi que des directives appropriées.

Toutes les régions ont convenu que les modifications ou les mises à jour des ententes de financement devaient être apportées dans le contexte d'une analyse des questions particulières découlant des vérifications annuelles, des examens, des rapports de surveillance et des demandes des Premières Nations. Quatre des régions ont indiqué qu'elles tiennent compte de ces questions dans le processus de négociation et de mise à jour et que c'est ce qu'il fallait faire. Cependant, dans d'autres régions, l'examen de ces questions n'a lieu qu'à l'occasion et ne fait pas systématiquement partie du processus global de négociation.

Exigences en matière de rapports

Cinq régions ont exprimé leur inquiétude face à certaines des exigences en matière de rapports que comportent les conditions des ententes nationales types. Le MAINC et d'autres ministères fédéraux ont indiqué qu'un grand nombre des exigences en matière de rapports sont excessives, font double emploi, sont dépassées et ne reflètent pas les objectifs de rendement (ou la politique encourageant l'autonomie gouvernementale) que renferment les ententes de financement. Les bénéficiaires consacrent donc des efforts considérables à la satisfaction des exigences en matière de rapports, et ils ont fait part aux régions de leurs préoccupations à ce sujet.

Les AEC régionales ont également fait ressortir que, dans certains cas, les indicateurs de rendement n'étaient pas clairement définis dans l'entente de financement, de sorte que les rapports des bénéficiaires et les évaluations faites par le MAINC des résultats communiqués n'étaient pas uniformes et avaient une valeur limitée. Par conséquent, dans le contexte actuel de délégation, un examen plus poussé et une rationalisation des exigences en matière de rapports s'imposent.

Évaluations de gestion

Au moment de la présente AEC, les évaluations de gestion étaient un outil de contrôle de gestion relativement nouveau et n'étaient pas requises de tous les bénéficiaires. Des évaluations de gestion ont été effectuées, mais, selon les régions, leur utilisation n'est pas universelle. L'AEC a fait ressortir que les critères servant à déterminer s'il faut recourir à des évaluations de gestion n'étaient pas clairement définis et qu'il n'y avait pas non plus de documentation adéquate sur le processus de décision. Depuis, des évaluations de gestion sont exigées de tous les bénéficiaires et des progrès considérables ont été accomplis dans la réalisation de ces évaluations dans toutes les régions.

Pratiques exemplaires

L'AEC a montré que les ententes les plus efficaces correspondaient aux modèles régionaux inspirés des modèles génériques nationaux. En ce qui concerne la mise à jour des conditions des ententes, les meilleurs résultats ont été obtenus lorsque les régions ont veillé à ce que le processus de négociation d'une nouvelle entente/mise à jour tienne compte des besoins du MAINC, ainsi que :

- des leçons tirées de l'expérience des plans de redressement;

- de la contribution des bénéficiaires des ententes de financement, dans une perspective de « partenariat »; et

- des questions et préoccupations que les vérifications et d'autres rapports ont fait ressortir.

Questions nécessitant un examen plus poussé

L'entente nationale type définit, programme par programme, les conditions à utiliser pour chaque programme assujetti à une entente de financement. Cette ségrégation favorise, dans les rapports avec les bénéficiaires, une approche de gestion de programme plutôt qu'une approche plus globale axée sur l'organisme de financement. Le Ministère cherche à s'assurer de l'uniformité des conditions afin de réduire les risques de variation des obligations en matière de rendement et d'assurer la transparence et l'équité des ententes de financement qu'il conclut. Des directives récentes sur les conditions témoignent de la nécessité d'une plus grande uniformité dans l'application des conditions types. Cependant, les résultats de l'AEC de 1997 ont montré qu'il y a des différences importantes dans les conditions régionales du fait des modifications apportées aux ententes pour tenir compte des circonstances régionales.

Un examen plus approfondi des conditions s'impose, notamment pour cerner les exigences en matière de rapports qu'il conviendrait d'imposer aux bénéficiaires. Il sera important également de veiller à ce que toutes les modifications apportées aux conditions types satisfassent efficacement aux exigences en matière de contrôle du Ministère et du Conseil du Trésor.

Surveillance de la conformité

Une surveillance régulière efficace de la conformité aux conditions fait en sorte que les bénéficiaires peuvent être tenus responsables des écarts entre les résultats réels et les objectifs énoncés dans les ententes de financement. Elle permet également au MAINC de mieux s'acquitter de son obligation de rendre compte au Parlement.

Observations des régions

Cependant, l'auto-évaluation a fait ressortir que les processus régionaux de surveillance de la conformité, même lorsqu'ils étaient bien établis et documentés, n'étaient pas appliqués systématiquement dans toutes les régions. Certaines d'entre elles ont cherché à compenser un processus de surveillance boiteux par des activités supplémentaires, comme des communications téléphoniques plus fréquentes avec les bénéficiaires. Cependant, ce type d'activité informelle n'a quand même pas permis de tenir compte de tous les éléments de contrôle de la surveillance de la conformité.

Par conséquent, les participants à l'AEC ont exprimé leurs préoccupations et attiré l'attention sur les secteurs suivants, dans lesquels la responsabilité de la Couronne risque d'être davantage engagée à l'avenir étant donné une surveillance inefficace de la conformité de la part du MAINC.

Cela pourrait également contribuer à une prestation insatisfaisante des services aux membres des Premières Nations ou à la présentation par les bénéficiaires de rapports inexacts sur le rendement :

- les questions environnementales en général, notamment les questions liées aux déchets et aux ressources naturelles;
- la possibilité d'une mauvaise gestion des fonds; et
- une gestion inadéquate des ententes de financement correctives par des tierces parties.

Utilisation du Module de gestion du SGPT

Mis au point par la Direction des paiements de transfert, le Module de gestion du SGPT est un outil informatique du Ministère qui permet aux Services de financement régionaux de rendre compte du respect par les bénéficiaires des conditions types des ententes. Toutefois, les régions se servent peu du Module de gestion du SGPT comme outil de suivi dans le processus de surveillance de la conformité. Même si aucune des régions n'utilise régulièrement le Module de gestion du SGPT, la plupart d'entre elles ont indiqué qu'il pourrait devenir un outil très utile si des modifications y étaient apportées. Pour compenser l'utilité limitée du Module de gestion du SGPT, de nombreuses régions ont élaboré leur propre système de gestion de la surveillance. Ces systèmes varient d'une région à l'autre, mais tous comportent divers combinaisons de procédures manuelles, de listes de vérification et journaux et de programmes de base de données personnalisés (utilisés soit comme programmes autonomes, soit pour nouvelle saisie manuelle dans le SGPT, soit pour transfert électronique dans le SGPT).

Les auto-évaluations régionales ont fait ressortir les lacunes suivantes en ce qui concerne le Module de gestion du SGPT :

- les perceptions des utilisateurs selon lesquelles le Module de gestion du SGPT est lourd, qu'il fait perdre du temps et que ses données ne sont pas fiables (cela serait en partie attribuable à une mise à jour irrégulière par les utilisateurs);
- des écarts entre les exigences en matière de rapports énoncées dans les ententes de financement et les capacités d'entrée de données et d'établissement de rapports du Module de gestion du SGPT; et
- l'absence d'un soutien technique facilement accessible aux usagers.

Contrôle de la qualité dans le cadre du processus de surveillance de la conformité

Un CCG régional complet devrait englober des examens périodiques d'assurance de la qualité pour faire en sorte que les contrôles prévus soient appliqués dans la pratique et qu'il y ait identification et gestion des risques. Cependant, l'étude a révélé que, dans la plupart des régions, l'assurance de la qualité et l'examen périodique requièrent des améliorations.

L'AEC a montré que sur les dix régions, quatre seulement en plus de la RCN avaient en place des processus de contrôle de la qualité. D'après l'AEC, il serait possible d'améliorer la surveillance de la conformité aux exigences en matière de rapports dans les quatre régions qui ont établi des processus de contrôle de la qualité. La principale préoccupation exprimée par les participants à l'AEC était que le processus de contrôle était fondé sur la performance quantitative (c.-à-d. le nombre de rapports reçus des bénéficiaires) pour déterminer « l'assurance de la qualité » et ne comportait pas d'examens qualitatifs du contenu de ces rapports ou des activités subséquentes d'évaluation et de suivi. Cela veut dire qu'il se pourrait que le processus de contrôle de la qualité ne soit pas axé sur les contrôles appropriés.

Transfert de fonds aux Premières Nations

Les groupes qui ont participé à l'AEC ont indiqué qu'il y a des secteurs dans lesquels des améliorations doivent être apportées aux procédures de transfert des fonds prévues dans les ententes de financement. Ils ont aussi constaté que les contrôles financiers régionaux nécessitent des améliorations afin que les transferts de fonds soient autorisés uniquement lorsque le bénéficiaire s'est conformé aux conditions de l'entente de financement.

Plusieurs régions ont fait observer que les contrôles financiers pour le transfert de fonds étaient affaiblis par des systèmes de surveillance de la conformité incohérents qui ne permettaient pas de s'assurer que tous les cas de non-conformité sont identifiés et reliés aux autorisations subséquentes de transfert de fonds. Elles ont signalé également qu'il arrivait à l'occasion que des cadres supérieurs passent outre aux contrôles financiers habituels pour des raisons stratégiques ou autres.

Retenues de fonds

Sept des dix régions avaient établi ou étaient en train de mettre au point des critères et un système fondé sur des documents pour la retenue de fonds. Les régions qui n'ont pas adopté un tel système étudient chaque cas pour déterminer s'il y a lieu de retenir des fonds.

Alors que deux des régions ont indiqué qu'aucune amélioration des contrôles n'était requise pour la retenue de fonds, la majorité d'entre elles estiment que des améliorations pourraient être apportées au processus. Une amélioration importante proposée supposerait des rapprochements réguliers des ententes, des fichiers manuels, du Module de gestion du SGPT et d'autres systèmes de base de données avant l'autorisation et le versement de paiements subséquents aux bénéficiaires. Les régions estiment que cela inciterait les bénéficiaires à mieux se conformer aux conditions des ententes.

Révisions des vérifications et vérifications de conformité annuelles

Même si la majorité des régions ont effectué des révisions des vérifications et des vérifications de conformité, elles ne l'ont pas toutes fait chaque année pour chaque bénéficiaire. Les régions ont signalé les lacunes suivantes en ce qui concerne les vérifications annuelles au moment de l'AEC :

- les vérifications ne permettent pas nécessairement d'évaluer tous les critères pertinents (p. ex., données non quantifiables); et

- les vérifications n'ont pas toujours été reçues en temps opportun, on n'en a pas toujours accusé réception et elles n'ont pas toujours été examinées ou approuvées par le MAINC.

Malgré les lacunes mentionnées ci-dessus, toutes les régions prennent certaines mesures en se fondant sur les résultats des révisions des vérifications et des vérifications de conformité. Celles-ci pourront consister par exemple à communiquer avec le chef et le conseil au sujet des questions signalées, à retenir des fonds ou à mettre en place d'un plan de redressement. Cependant, l'étude a révélé que le manque de surveillance subséquente de la réponse du bénéficiaire peuvent compromettre l'efficacité de ces mesures.

Pratiques exemplaires

Les régions ayant signalé que leurs systèmes de surveillance de la conformité étaient efficaces ont cité les facteurs déterminants suivants :

- l'élaboration de politiques et de procédures pour améliorer la surveillance de la conformité;

- le fait d'offrir une formation au personnel sur les procédures de surveillance de la conformité;

- l'utilisation du transfert électronique des données par les bénéficiaires au MAINC;

- l'établissement de liens avec les bénéficiaires de sorte que les appels téléphoniques et les visites personnelles deviennent, en plus des rapports, partie intégrante de la relation d'affaires;

- l'établissement de bases de données régionales et de systèmes de classement (pour compléter le Module de gestion du SGPT), pour appuyer le processus de surveillance et le rendre plus facile à gérer et plus systématique; et

- des rapprochements mensuels entre les ententes, les rapports de surveillance, les fichiers manuels, le Module de gestion du SGPT et d'autres systèmes de base de données pour s'assurer que les fonds sont débloqués comme il convient.

La confirmation de la conformité aux conditions de même qu'une évaluation élargie des progrès réalisés par un bénéficiaire dans la réalisation des objectifs globaux de l'entente améliorent sans contredit la capacité d'une région de gérer efficacement son portefeuille d'ententes de financement.

Questions nécessitant un examen plus poussé

Pour les bénéficiaires, les conditions servent de lignes directrices dans la mise en oeuvre des ententes et la production de rapports, tandis que le processus de surveillance fait en sorte qu'ils puissent être tenus responsables de leurs obligations découlant des ententes. L'AEC a fait ressortir un certain nombre de lacunes concernant la surveillance de la conformité :

- La surveillance de la conformité est une priorité ministérielle, mais il existe dans certaines régions des pratiques de surveillance qui laissent à désirer ou qui ne sont pas uniformes. Les ASF régionaux doivent être tout à fait conscients de la responsabilité qui leur incombe de surveiller la conformité afin d'atténuer les risques pour le Ministère. Par conséquent, la surveillance des ententes de financement doit faire partie des fonctions de base de tous les employés des Services de financement du MAINC.

- Le SGPT a été désigné comme l'outil à utiliser pour rendre compte du respect des conditions des ententes. La plupart des régions ont indiqué qu'elles ne l'utilisent pas aux fins de la surveillance des conditions. Elles utilisent plutôt divers processus et systèmes à cette fin. Par conséquent, pour avoir à l'échelle du Ministère un système capable de répondre rapidement et avec exactitude aux demandes d'information des cadres supérieurs, il faudrait :

  - qu'il y ait des mécanismes et des initiatives pour encourager l'établissement de rapports plus fréquents sur la conformité régionale à l'aide du SGPT et du Module de gestion du SGPT;

  - que des directives plus précises et un meilleur soutien soient offerts aux utilisateurs du SGPT;

  - que le Ministère puisse tenir compte d'un possible manque d'exhaustivité des données d'un système à l'autre et de la probabilité que l'information provenant des systèmes de surveillance « autonomes » des régions ne soit pas compatible avec l'information nationale;

  - qu'il y ait un meilleur examen de contrôle de la qualité de la surveillance de la conformité étant donné que moins de 50 p. 100 des régions ont indiqué qu'elles assujettissaient la surveillance de la conformité à un contrôle de la qualité.

Les mesures suivantes doivent être prises pour améliorer la surveillance de la conformité :

- évaluer le SGPT et y apporter des modifications pour qu'il réponde mieux aux besoins des régions; et

- examiner les obstacles à une surveillance efficace, par exemple une sensibilisation ou une formation inadéquate, la charge de travail, des contraintes de temps ou un manque de soutien et de responsabilisation de la direction.

Quelles que soient les mesures prises pour améliorer le SGPT, il faudrait que les utilisateurs des Services de financement soient consultés et aient leur mot à dire à cet égard puisqu'ils devront prendre en charge la mise en oeuvre des modifications.

Plans de redressement

Observations des régions

Le cadre d'application: Un plan de redressement est adopté lorsqu'un bénéficiaire démontre une incapacité grave et prolongée de gérer de façon autonome les services et à en assurer la prestation à l'intérieur des paramètres de l'entente de financement. Certaines régions ont indiqué qu'elles appliquaient un processus documenté de gestion des plans de redressement qui avait été approuvé et communiqué aux bénéficiaires. D'autres ont fait observer qu'il fallait que le processus de gestion du plan de redressement soit plus clairement défini à l'aide de documents et mieux compris par les employés et les bénéficiaires.

La question la plus importante au sujet du cadre du plan de redressement, telle qu'elle a été exposée par les ASF, c'est qu'une fois élaboré et approuvé, le plan de redressement n'est pas surveillé d'assez près pour qu'on sache s'il atteint ses objectifs.

Vers une approche plus préventive (« proactive ») du plan de redressement

Les ASF régionaux se sont dits préoccupés par le fait qu'il arrive souvent qu'un plan de redressement ne soit mis en place qu'au moment où les problèmes financiers ou de prestation des services d'un bénéficiaire échappent déjà à tout contrôle. Ils estiment en général qu'une approche préventive plus proactive pourrait faire diminuer le nombre et la sévérité des plans de redressement. Cela serait avantageux également pour le Ministère et le bénéficiaire, pour les raisons suivantes :

- une intervention rapide pourrait prévenir ou réduire au minimum les problèmes financiers et de gestion de bénéficiaires;
- les bénéficiaires seraient encouragés à être plus prévoyants, à participer davantage et, vraisemblablement, à prendre le processus en charge; et
- la participation accrue des bénéficiaires favoriserait une approche des pratiques de gestion financière fondée sur les leçons tirées de l'expérience.

Une seule région a signalé que des mesures de contrôle préventives pour les plans de redressement (essentiellement au moyen du processus annuel d'examen de la vérification et d'analyse) réduisaient efficacement la nécessité d'une gestion corrective, mais trois autres ont indiqué qu'il était encore trop tôt pour évaluer leur efficacité. Les autres régions n'avaient pas encore essayé d'en évaluer l'efficacité, ou avaient essayé de le faire sans y parvenir en raison d'un manque de ressources ou de temps.

Déclencheurs de la gestion corrective

Toutes les régions ont en place une procédure ou un plan approuvé définissant les facteurs qui peuvent déclencher une intervention sous la forme de gestion corrective. La majorité d'entre elles ont indiqué que leur plan les obligeait à prendre des mesures correctives dans l'une des quatre circonstances suivantes :

- lorsque les conditions des ententes ne sont pas appliquées de façon uniforme;
- lorsque des problèmes financiers graves ou des risques de faillite sont cernés;
- lorsque le vérificateur du bénéficiaire émet une opinion assortie de réserves ou se récuse; et
- lorsque la santé, la sécurité ou le bien-être de la collectivité est menacé.

Plans de redressement élaborés par les bénéficiaires

Toutes les régions ont signalé qu'elles appliquaient un processus approuvé et documenté pour s'assurer que les plan de redressement sont préparés par le conseil intéressé et approuvé par le MAINC. En outre, toutes les régions ont indiqué que ce processus était très bien expliqué aux conseils intéressés. Cependant, trois régions seulement considèrent que leur processus fait en sorte que les plans de redressement élaborés par les bénéficiaires soient reçus à temps aux fins d'examen et d'approbation par le MAINC. Les autres régions jugent inefficace le processus approuvé et documenté qu'elles suivent pour s'assurer qu'un plan de redressement est préparé par le conseil.

Les deux lacunes les plus importantes signalées par les régions étaient la difficulté d'amener les conseils intéressés à prendre en charge l'élaboration (et par la suite la mise en œuvre) du plan de redressement, et la surveillance inadéquate des plans de redressement par les employés des Services de financement une fois qu'ils ont été mis en œuvre.

Pratiques exemplaires

Les régions qui se sont dites satisfaites de l'efficacité du processus lié aux plans de redressement ont indiqué que les facteurs suivants y avaient contribué :

- l'établissement d'un partenariat entre les employés régionaux et les bénéficiaires des Premières Nations pour ce qui est de cerner et de comprendre la nécessité d'élaborer, d'accepter et de mettre en œuvre le plan de redressement;
- la création dans la région d'une section spécialisée chargée d'aider les Premières Nations à réduire leurs niveaux d'endettement;

- des efforts accrus pour améliorer les capacités de gestion financière des bénéficiaires des Premières Nations, y compris la communication rapide des constatations du vérificateur et la prestation d'une formation en gestion financière;

- la consignation des « leçons tirées de l'expérience » de plans de redressement antérieurs, pour consultation interne lorsque se présenteront de nouvelles situations où un plan de redressement s'impose; et

- l'assurance que la surveillance et la gestion des plans de redressement par la région englobent des procédures détaillées pour la réception, l'examen, l'approbation et le suivi des projets de plan de redressement.

En conclusion, deux points se dégagent de l'AEC au sujet des plans de redressement en ce qui a trait à la nécessité d'améliorer les contrôles. Premièrement, la surveillance et le suivi par les employés des Services de financement doivent être renforcés à chacune des quatre phases du cycle de vie d'un plan de redressement. Ainsi, même si des déclencheurs identifiant la nécessité de mesures correctives font partie des CCG de toutes les régions, des lacunes importantes empêchent certaines d'entre elles de réagir rapidement et efficacement à ces situations. Qui plus est, même lorsqu'un plan de redressement solide a été élaboré, approuvé et mis en place, quand la surveillance de la mise en œuvre laisse à désirer, l'efficacité du plan de redressement pour ce qui est d'améliorer la situation et d'aider le bénéficiaire à retrouver un rendement satisfaisant s'en trouve amoindrie.

Deuxièmement, parce qu'un plan de redressement est généralement imposé après le fait, c'est-à-dire une fois confirmée l'existence de graves problèmes financiers ou autres, il faudrait de toute évidence adopter une approche préventive plus proactive pour détecter les problèmes éventuels plus tôt et ainsi réduire au minimum la nécessité d'une intervention subséquente coûteuse et de plans de redressement officiels.

Questions nécessitant un examen plus poussé

D'autres travaux de vérification à toutes les phases du cycle de vie du plan de redressement s'imposent :

- pour évaluer s'il est nécessaire de mieux sensibiliser et de mieux former les employés pour qu'ils puissent surveiller la situation de près et confirmer à chaque étape d'une entente de financement que la capacité du bénéficiaire d'assurer des services efficients et efficaces n'a pas été compromise;

- pour s'assurer qu'une surveillance plus efficace, des contrôles et des ressources sont en place pour appuyer le plan de redressement du bénéficiaire;

- pour élaborer une approche préventive de circonstance en vue de diminuer le nombre de plans de redressement; et

- pour examiner comment on pourrait amener les bénéficiaires à pouvoir mieux détecter leurs propres difficultés financières et de prestation au lieu de compter sur le personnel des Services de financement pour identifier les problèmes une fois que ceux-ci ont pris des proportions excessives.

Dans le cadre de son plan de 1998-1999, la DGÉVI entreprendra un examen de l'efficacité des plans de redressement dans le cadre des ententes de financement. Cela devrait être utile aux gestionnaires de secteur et de région dans la réalisation des travaux supplémentaires proposés ci-dessus.

Recommandations

Suite aux rapports présentés à l'issue de l'AEC par neuf régions et par les Services de financement de la RCN, et étant donné les points communs qui se dégagent de l'examen des quatre éléments du processus de gestion du financement sur lesquels a porté l'auto-évaluation, il est proposé de soumettre les recommandations suivantes à l'attention du Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVE).

1. Le directeur des Paiements de transfert devrait, en étroite collaboration avec les directeurs régionaux des Services de financement établir un calendrier et un plan de travail en vue d'un examen en profondeur de chacun des éléments clés du régime de gestion globale du Ministère et des CCG régionaux, à l'aide d'un questionnaire amélioré d'auto-évaluation récemment rempli.

2. Le directeur des Paiements de transfert devrait, en étroite collaboration avec les directeurs régionaux des Services de financement présenter ensuite au sous-ministre adjoint, Services ministériels, un rapport comportant des recommandations relatives aux améliorations stratégiques à apporter au régime de gestion globale du MAINC et aux CCG des régions.

3. Après que les recommandations auront été acceptées, le sous-ministre adjoint, Services ministériels, devrait présenter un exposé au Comité de la haute direction pour confirmer les responsabilités de gestion liées aux ententes de financement dans le cadre des régimes de gestion sectoriels et régionaux.

Partie 3 - Progrès réalisés à l'égard des recommandations de l'AEC de 1994

Le projet d'auto-évaluation du processus de gestion du financement réalisé en 1994 (et fondé sur les données de l'exercice 1993-1994) a débouché sur sept recommandations nationales. On trouvera ci-après une évaluation de la mesure dans laquelle ces sept recommandations ont été suivies et un plan d'action préparé par la Direction des paiements de transfert en décembre 1996. Ils ont été préparés à partir de l'information obtenue des régions dans le cadre de l'auto-évaluation effectuée en 1997. Il convient de signaler que certaines questions en suspens pourront avoir été réglées entre juillet 1997 et la date du présent rapport, même si mention n'en est pas faite dans le contexte de l'AEC de 1997.

1. **Recommandation :** Que soit établi un régime de gestion exhaustif pour toutes les ententes de financement dans toutes les régions chargées de la gestion du financement afin d'assurer l'existence d'un ensemble commun de contrôles et de procédures de gestion.

   État de la question en juillet 1997, d'après le système de suivi de la DGÉVI : La Direction des paiements de transfert a établi une nouvelle série de contrôles et de procédures de gestion pour le processus de gestion du financement. Ils sont décrits en détail dans la partie 5 du Guide des systèmes ministériels, qui traite des paiements de transfert. Les chapitres 5.1 à 5.14 portent sur l'évaluation de l'admissibilité aux modes optionnels de financement, la gestion de la trésorerie pour les paiements de transfert, la surveillance du respect des conditions, les mesures correctives liées aux ententes de financement, le crédit et l'endettement. Ces contrôles et procédures de gestion du financement ont été communiqués aux gestionnaires régionaux pour renforcer leurs régimes de gestion du financement.

   Progrès accomplis en juillet 1997, d'après l'AEC de 1997 : Le projet d'AEC de 1997 a fait ressortir que chaque région avait établi un cadre de contrôle de gestion fondé sur le régime de gestion national. Cependant, le caractère exhaustif de chaque cadre et son utilisation variaient d'une région à l'autre. On peut toutefois affirmer que de toute évidence, la recommandation concernant l'établissement d'un régime de gestion exhaustif est en voie de mise en œuvre.

2. **Recommandation :** Qu'un système soit établi pour vérifier le nombre de modifications apportées aux ententes de financement, le réduire au minimum et faire en sorte que des normes et critères de rendement soient établis pour ces modifications.

   État de la question en juillet 1997, d'après le système de suivi de la DGÉVI : De nouveaux rapports peuvent être produits à l'aide du Module de gestion du SGPT pour connaître le nombre de modifications.

Progrès accomplis en juillet 1997, d'après l'AEC de 1997 : L'AEC de 1997 a de nouveau fait ressortir la nécessité d'une plus grande rationalisation des ententes de financement. Cependant, l'utilisation à pleine capacité du nouvel outil de production de rapports aiderait à la surveillance et permettrait de réduire au minimum le nombre des modifications.

3. **Recommandation :** Que les exigences actuelles en matière de rapports touchant les ententes de financement soient analysées afin d'être simplifiées et qu'un plan d'action soit élaboré pour que les bénéficiaires respectent mieux les exigences en matière de rapports de toutes les ententes de financement.

État de la question en juillet 1997 d'après le système de suivi de la DGÉVI : Les besoins en information du Ministère pour tous les types d'ententes ont fait l'objet d'un examen, grâce au cadre de gestion de l'information qui a établi un lien entre les exigences en matière de rapports et les besoins, et les résultats en ont été communiqués aux régions. En outre, un guide au sujet des rapports sur les programmes, le « Guide de présentation des rapports sur les programmes visés par une entente de financement », qui sert d'outil de communication entre l'Administration centrale et les régions en ce qui concerne les exigences en matière d'information, a été mis à jour de manière à préciser clairement les exigences existantes en matière de rapports et les dates d'échéance. Des modèles nationaux ont été établis pour les ententes de financement afin qu'elles renferment les mêmes conditions et que les exigences en matière de rapports soient les mêmes pour tous les bénéficiaires. De plus, un guide sur les rapports des Premières Nations, « Guide national de présentation des rapports des Premières Nations », qui définit les exigences en matière de rapports imposées aux bénéficiaires, a été rédigé après consultation des régions qui l'ont bien accueilli.

Progrès accomplis en juillet 1997, d'après l'AEC de 1997 : Certains progrès ont été réalisés dans ces secteurs. Cependant, le rapport de l'AEC de 1997 renfermait des commentaires des régions au sujet de la nécessité de nouvelles améliorations aux exigences en matière de rapport. Des efforts supplémentaires sont requis dans ce secteur.

Les régions ont aussi indiqué que le processus de surveillance de la conformité continuait à les préoccuper, et ont également fait valoir la nécessité d'une meilleure communication avec les bénéficiaires au sujet de la conformité. Par conséquent, des efforts supplémentaires sont aussi requis dans ce secteur.

4. **Recommandation :** Que les raisons pour lesquelles le Module de gestion du est si peu utilisé soient examinées et que des mesures correctives soient prises.

État de la question en juillet 1997, d'après le système de suivi de la DGÉVI : Un processus d'Élaboration conjointe de l'application (ÉCA) est venu se greffer au SGPT et au Module de gestion du SGPT, et ce dernier a été amélioré pour mieux répondre aux besoins des utilisateurs concernant les vérifications et les mesures correctives. Il assure aux gestionnaires régionaux un accès amélioré à l'information comptable du SGPT. Une formation a en outre été offerte aux agents des Services de financement régionaux.

Progrès accomplis en juillet 1997, d'après l'AEC de 1997 : On a signalé que certains progrès avaient été réalisés à cet égard. Cependant, les résultats de l'AEC de 1997 montrent que cette question n'a été réglée ni à la satisfaction des régions, ni à celle de la DPT.

5. **Recommandation :** Que des procédures ministérielles soient établies pour éliminer les retards dans la réception et l'examen des états financiers vérifiés.

État de la question en juillet 1997, d'après le système de suivi de la DGÉVI : La Direction des paiements de transfert a élaboré une politique nationale de même qu'un système de suivi et d'établissement de rapports pour les vérifications des bénéficiaires. Aux fins de la réception et de l'examen en temps opportun des états financiers vérifiés des bénéficiaires, des directives ont été établies, lesquelles ont été diffusées aux régions en vue de l'établissement de régimes de gestion régionaux.

Progrès accomplis en juillet 1997, d'après l'AEC de 1997 : Certains progrès ont été réalisés à cet égard. Toutefois, les résultats de l'AEC de 1997 continuent à faire ressortir une surveillance inadéquate de la réception des rapports vérifiés, une pénurie d'employés adéquatement formés pour revoir les rapports et le manque de suivi des préoccupations cernées. Des efforts continus sont requis à cet égard.

6. **Recommandation :** Que les difficultés d'utilisation du Module de gestion du soient réglées pour que les régions puissent s'en servir comme outil de surveillance de la conformité, et que le guide du Module de gestion du SGPT soit mis à jour.

État de la question en juillet 1997 d'après le système de suivi de la DGÉVI : La Direction des paiements de transfert a entrepris un processus d'Élaboration conjointe de l'application (ÉCA) pour améliorer le SGPT et le Module de gestion du SGPT. Il existe une nouvelle version en direct du SGPT, et le guide de procédures a été mis à jour.

Progrès accomplis en juillet 1997, d'après l'AEC de 1997 : L'AEC de 1997 a fait ressortir que les progrès réalisés dans ce secteur ne semblent pas suffisants pour atténuer les difficultés d'utilisation du SGPT.

7. **Recommandation :** Qu'une autre méthode soit élaborée pour améliorer l'efficacité des plans de redressement des bénéficiaires de façon à permettre la prestation ininterrompue des services essentiels.

État de la question en juillet 1997, d'après le système de suivi de la DGÉVI : Des modifications ont été apportées aux dispositions relatives aux plans de redressement de toutes les ententes de financement types pour faire suite aux préoccupations exprimées par le MAINC et Justice Canada au sujet de la clarté et du respect des délais. En outre, le cours de formation sur les plans de redressement a été offert à tous les ASF régionaux et à un certain nombre de représentants des Premières Nations. Il a été bien accueilli, et les participants lui ont attribué une excellente cote d'évaluation.

Progrès accomplis en juillet 1997, d'après l'AEC de 1997 : Certains progrès ont été réalisés à cet égard. Cependant, les résultats de l'AEC de 1997 révèlent que les régions ont toujours de la difficulté à obtenir à temps des bénéficiaires des plans de redressement complets et efficaces. Les inévitables enjeux politiques et l'hésitation des bénéficiaires à prendre la situation en main semblent être des questions qui reviennent sans cesse. De plus, une meilleure formation des bénéficiaires s'impose.

Partie 4 - Leçons tirées de l'expérience

L'AEC de 1997 a permis de recueillir les commentaires de participants des régions et de l'Administration centrale au sujet des leçons tirées de l'expérience et des améliorations à apporter à toute nouvelle AEC. Voici un résumé des commentaires des coordonnateurs des auto-évaluations régionales et des membres du comité directeur.

Ce qui a bien fonctionné

Le comité directeur de l'AEC, composé d'employés des régions et de l'Administration centrale, a été un grand atout pour le projet. Ses conseils et son aide ont été précieux tout au long du processus, ainsi que sa connaissances des questions opérationnelles et des procédures d'auto-évaluation. Le comité a organisé régulièrement des conférences téléphoniques de manière à assurer la participation constante des régions, et il a tenu ces dernières au courant des progrès réalisés. Les employés régionaux qui ont participé à l'étude et les membres du comité directeur ont indiqué que la communication au sujet du projet lui-même et des progrès avait été bonne, surtout aux phases de la planification et de la mise en œuvre.

L'utilisation d'une approche rigoureuse et logique de l'AEC a été un deuxième atout. Une approche marquée au sceau de la discipline a été adoptée pour la collecte et l'analyse des données provenant des examens des dossiers et des ateliers d'auto-évaluation. Le processus de collecte des données s'est révélé un mécanisme unique pour faire le point sur la pertinence des contrôles et les niveaux de risque associés aux ententes de financement du MAINC.

Les régions ont indiqué que l'examen des dossiers s'était avéré une tâche fastidieuse, mais il a été pour le personnel régional une excellente occasion d'examiner le contenu des dossiers à la lumière des exigences des CCG en matière de dépôt et de rapport. Il lui a également fourni l'occasion de s'interroger sur l'efficacité des politiques, des pratiques et des procédures régionales.

Compte tenu des impératifs associés aux responsabilités opérationnelles, le personnel du MAINC n'a pu consacrer qu'un temps limité au projet. Par conséquent, il a eu recours aux méthodes suivantes pour économiser du temps :

- la prestation à tous les coordonnateurs du projet d'auto-évaluation régionale d'une formation préalable sur l'examen des dossiers et la tenue d'ateliers pour qu'ils puissent agir comme personnes ressources « internes » pour l'étude;

- la tenue d'un atelier national sur les buts et les objectifs de l'étude, les techniques d'auto-évaluation des risques et des contrôles, le programme d'examen des dossiers et l'établissement de rapports régionaux;

- le recours à des experts-conseils chevronnés de l'extérieur qui ont donné leurs conseils tout au long du processus d'auto-évaluation;

- la disponibilité à l'intérieur de chaque région de coordonnateurs de réserve ayant eux aussi reçu une formation; et

- la recherche d'un engagement des gestionnaires régionaux à l'égard du processus grâce à des communications régulières, ce qui a accru les chances de pouvoir compter sur la participation d'employés régionaux.

Ce qui n'a pas bien fonctionné

La phase de planification du projet a exigé plus de temps que prévu. Le retard peut être attribué principalement aux exigences opérationnelles régionales de fin d'exercice financier et à d'autres pressions exercées sur les ressources des régions au moment où le projet a démarré.

Les membres du comité directeur n'ont pas eu le temps de revoir les modifications que la DPT a apportées à la dernière minute aux ébauches du programme d'examen des dossiers. Ce manque de temps pour la vérification et les essais a contribué à plusieurs problèmes concernant le programme d'examen des dossiers. Par exemple, il s'est avéré par la suite que certaines tâches et questions n'avaient pas leur raison d'être ou n'étaient pas assez précises, ce qui a été source de confusion pour personnel chargé de l'examen des dossiers. Ces questions ont donné lieu à des interprétations différentes et, par conséquent, certaines des données et des réponses étaient d'une valeur comparative limitée.

Le personnel régional qui a travaillé sur le terrain a trouvé que le programme d'examen des dossiers avait exigé trop de temps pour les raisons suivantes :

- le nombre des questions et le niveau de détail requis pour y répondre ont rendu la tâche plutôt fastidieuse;

- parce que les ententes de financement sont conclues programme par programme, il a fallu fouiller dans différents dossiers pour trouver les rapports et les documents relatifs à la surveillance;

- même lorsqu'ils ont pu être repérés, les dossiers n'étaient pas toujours complets, et il a fallu trouver les renseignements manquants;

- la taille de l'échantillon (20 p. 100 de tous les bénéficiaires) était trop grande; et

- les questions abordées étaient trop vastes et ont exigé la consultation d'un grand nombre d'employés régionaux.

Considérations relatives aux futurs projets d'AEC

Pour accroître l'efficacité et la valeur des futures AEC, il faudrait envisager ce qui suit :

- indiquer à l'Administration centrale et aux régions le temps et les ressources qu'il faudra pour mener à bien toute future AEC et faire rapport à son sujet;

- élaborer des programmes d'examen des dossiers qui soient axés uniquement sur quelques questions de gestion du financement et sur les contrôles connexes auxquels sont associés les niveaux de risque les plus élevés. Les questions à plus faible risque ne devraient pas être incluses;

- faire approuver le projet d'amélioration du programme d'auto-évaluation en cours par des représentants des régions avant d'y mettre la dernière main;

- confier à des animateurs impartiaux et expérimentés la direction les groupes de discussion de l'AEC;

- élaborer et mettre à l'essai des procédures de collecte électronique des données et offrir aux régions la formation voulue concernant leur utilisation;

- mettre à l'essai sur le terrain les outils de mesure (p. ex., programmes d'examen des dossiers et questionnaires d'ateliers) pour vérifier leur validité et leur exactitude et confirmer le temps et les ressources en personnel qu'il faudra consacrer à l'AEC; et

- inclure des conditions liées à la traduction dans le contrat des animateurs de groupe de l'AEC.

Mandat

Mandat

Auto-Évaluation des Accords de Financements

Contexte :

La principale fonction du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) est passée de la prestation de services par le Ministère au financement de services dispensés directement par les Premières Nations. Pour s'acquitter de ce rôle différent, le Ministère a créé des Directions des services de financement dans tous ses bureaux régionaux. Ces Directions emploient des agents des services de financement, chargés d'offrir des services consultatifs aux Premières Nations qui commencent à assurer la prestation des programmes et services transférés, directement au profit des membres de leurs collectivités.

Les secteurs organisationnels responsables de la fonction de gestion du financement sont la Direction des paiements de transfert à l'Administration centrale et les Directions des services de financement dans les régions. Parmi les fonctions premières Directions des services de financement, citons la liaison en matière de reddition de comptes, puisque le ministre du MAINC continue à devoir rendre compte au Parlement des fonds engagés pour la prestation des services.

Le MAINC a élaboré plusieurs types différents de mécanismes de financement permettant de transférer des fonds en déléguant aux Premières Nations des responsabilités de plus en plus grandes en ce qui concerne la prestation des programmes et les contrôles de gestion afférents. Voir l'annexe A ci-jointe.

Besoin :

L'auto-évaluation de la gestion du financement pour 1994-1995 était la première en son genre. Elle a permis de constater qu'il y avait place à amélioration dans la gestion, par les régions et à l'Administration centrale, des régimes de gestion associés au financement des Premières Nations.

Étant donné la nature changeante des instruments de financement, et l'importance des fonds déboursés dans toutes les régions, ce projet contribuera à élaborer un outil modèle d'auto-évaluation que pourront utiliser en permanence les Services de financement et les gestionnaires des Finances pour apporter des améliorations constantes à leurs procédés et aux régimes de gestion interne. Le modèle offrira des repères de « qualité » pour aider le personnel des Services de financement à accomplir ses tâches journalières. En outre, il sera développé dans la perspective d'un transfert de cet outil aux Premières Nations qui accéderont à l'autonomie gouvernementale.

De plus, la mise à l'essai de l'auto-évaluation fournira l'occasion de soumettre à la haute direction un « rapport d'étape » sur les améliorations apportées au cours des deux années suivant l'auto-évaluation initiale du processus de gestion du financement.

.../2

Objectifs : Les objectifs du présent examen sont les suivants :

- développer une méthode d'auto-évaluation du contrôle et des risques destinée à une large utilisation au sein des Services de financement;
- utiliser cette méthode pour faciliter une véritable auto-évaluation de la pertinence et de l'efficacité des politiques, pratiques et contrôles touchant la gestion des ententes de financement pendant l'exercice 1995-1996;
- permettre d'évaluer de façon indépendante jusqu'à quel point on a mis en application les recommandations nationales du rapport sur l'auto-évaluation de la gestion du financement, lequel reposait sur les données de l'exercice 1993-1994; et
- cerner les repères applicables en matière de qualité de service du SGPT et du Module de gestion du SGPT, et évaluer dans quelle mesure sont respectées les normes de service.

Portée : La méthodologie d'auto-évaluation couvrira tous les types d'entente de financement, y compris les ententes de transfert financier, en cours d'évolution.

L'auto-évaluation indépendante et le suivi comprendront l'examen du cadre de gestion en place, y compris des politiques, des pratiques et des contrôles sur la gestion des ententes de financement à l'Administration centrale et dans toutes les régions du Ministère. Les échantillons de données couvriront toutes les catégories de bénéficiaires et permettront d'examiner tous les types d'entente de financement en place pendant l'exercice 1995-1996. L'auto-évaluation couvrira les points suivants.

Quels progrès ont été accomplis dans le renforcement de la reddition des comptes au cours des deux dernières années par rapport :

- à la mise en place de régimes de gestion?
- au respect des normes de qualité touchant les rapports financiers?
- au respect des exigences du programme en matière de rapports?
- au suivi des cas soumis à un plan de redressement?

Méthode : Le projet sera exécuté conjointement avec un comité directeur représentant les Directions des paiements de transfert et le personnel de gestion des Services de financement de régions choisies.

.../3

Chaque région et DPT désignera une personne-ressource qui coordonnera la collecte et l'évaluation des données durant la phase d'auto-évaluation. Une séance d'information sera offerte aux personnes-ressources des régions et de l'Administration centrale avant la collecte des données. Des conférences téléphoniques périodiques serviront à faire rapport sur les progrès accomplis, à cerner les problèmes et à résoudre les difficultés en cours de projet.

Ressources : Le développement de la méthode d'auto-évaluation du contrôle et des risques sera confié à des experts-conseils. Des employés des Services de financement des régions et de l'Administration centrale joueront un rôle dans la validation de la méthodologie et appliqueront cette dernière pour recueillir et analyser des données dans le contexte de la mise à l'essai de l'auto-évaluation. On confiera à des experts-conseils une évaluation indépendante de suivi des recommandations ayant découlé de l'auto-évaluation de 1994. Le projet sera géré par la DGÉVI.

Produits : Les produits attendus sont les suivants :

a) une méthode générique d'auto-évaluation du contrôle et des risques pour les Services de financement, y compris des modèles de questionnaires, des programmes et un guide pertinents;

b) un document de planification de l'auto-évaluation comprenant un questionnaire de suivi, un modèle de collecte de données et un plan de travail détaillé;

c) une série de documents de travail, de registres et de données à l'appui des questions de l'examen, documentant l'analyse et le travail d'auto-évaluation accompli et étayant les rapports de l'Administration centrale et des régions qui en découlent;

d) un rapport national d'auto-évaluation résumant les auto-évaluations des régions et de l'Administration centrale; et

e) un rapport global d'évaluation couvrant le suivi du rapport de 1994-1995.

Calendrier : La planification et les consultations de la DGÉVI auprès des régions commenceront en octobre 1996. On prévoit que l'examen et la rédaction du rapport, y compris la réalisation d'un guide méthodologique, des questionnaires d'examen, des programmes et du guide, seront terminés d'ici juillet 1997.

Approuvé par :

B. DiBartolo
Sous-ministre adjoint
Services ministériels
21 octobre 1996

Plan d'action

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 96/08

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Auto-évaluation du contrôle des ententes de financement
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : Administration centrale

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN Œuvre
1. Le directeur des Paiements de transfert devrait, en étroite collaboration avec les directeurs régionaux des Services de financement, établir un calendrier et un plan de travail en vue d'un examen en profondeur de chacun des éléments clés du régime de gestion globale du Ministère et des CCG régionaux, à l'aide d'un questionnaire amélioré d'auto-évaluation récemment rempli.	18	Un groupe de travail national sera établi, sous l'autorité de la Direction des paiements de transfert, pour revoir le régime de gestion ministérielle, coordonner le renforcement des CCG régionaux et veiller à l'utilisation du questionnaire générique d'auto-évaluation comme outil de responsabilisation régionale.	Directeur des Paiements de transfert	31 décembre 1999
2. Le directeur des Paiements de transfert devrait, en étroite collaboration avec les directeurs régionaux des Services de financement, présenter ensuite au sous-ministre adjoint, Services ministériels, un rapport comportant des recommandations relatives aux améliorations stratégiques à apporter au régime de gestion globale du MAINC et aux CCG des régions.	18	Le groupe de travail présentera un exposé au SMA, Services ministériels, pour lui recommander des améliorations au régime de gestion ministérielle et aux CCG régionaux.	Directeur des Paiements de transfert	31 décembre 1999
3. Après que les recommandations auront été acceptées, le sous-ministre adjoint, Services ministériels, devrait présenter un exposé au Comité de la haute direction pour confirmer les responsabilités de gestion liées aux ententes de financement dans le cadre des régimes de gestion sectoriels et régionaux.	18	Le sous-ministre adjoint, Services ministériels, fera un exposé au Comité de la haute direction sur les recommandations du groupe de travail et les mesures prises à l'échelle régionale et nationale pour confirmer les responsabilités de gestion liées aux ententes de financement dans le cadre des régimes de gestion sectoriels et régionaux.	Sous-ministre adjoint, Service ministériels	31 mars 2000

Appendice A

Mécanismes et autorisations de financement

Appendice - A

Mécanismes et autorisations de financement

Le MAINC a élaboré toute une gamme de modes de financement pour permettre le transfert progressif aux Premières Nations d'un plus grand contrôle sur la prestation des programmes et sur leur administration.

Il faut bien faire la distinction entre le « mode de financement » et l'« autorisation de financement ». Le mode de financement est le document contractuel signé par le MAINC et la Première Nation bénéficiaire. L'autorisation de financement touche les règles établies par le Conseil du Trésor, et auxquelles le MAINC doit adhérer lorsqu'il finance un programme ou un service donné. Le mode de financement peut reposer sur une ou plusieurs autorisations de financement consenties au MAINC par le Conseil du Trésor.

Le tableau qui suit illustre les divers modes de financement et les autorisations de financement connexes :

Modes de financement	**Autorisations de financement**
Accord de contribution (AC).	Contribution
Entente de financement global (EFG) **	Contribution, Paiement de transfert souple (PTS), ou subvention
Mode optionnel de financement (MOF)	Mode optionnel de financement (MOF)
Entente de transfert financier (ETF)	Mode optionnel de financement (MOF)
Ententes d'autonomie gouvernementale (EAG)	Subvention

(** Chaque EFG précise quel programme ou service est financé par contribution, PTS ou subvention.)

Modes de financement

Le MAINC applique les cinq modes de financement de la manière suivante.

1. Accord de contribution (AC) : sert à financer des programmes ou des projets qui supposent des liens étroits entre le MAINC et le bénéficiaire (grands projets d'immobilisation, etc.).

2. Entente de financement global (EFG) : constitue le mode de financement de base utilisé avec les bénéficiaires (connue également sous le nom d'accord-cadre de financement dans certaines régions).

3. Mode optionnel de financement (MOF) : mécanisme de financement optionnel auquel les bénéficiaires admissibles peuvent adhérer. Chaque bénéficiaire doit subir une évaluation d'admissibilité avant de pouvoir adhérer à un MOF. L'évaluation d'admissibilité est un examen conjoint des systèmes de reddition de comptes et de gestion du bénéficiaire.

4. Entente de transfert financier (ETF) : mécanisme de financement qui définit les normes minimales d'un cadre local de reddition de comptes en vue de transférer aux Premières Nations de plus en plus de pouvoirs sur les programmes et le financement. Chaque bénéficiaire subit une évaluation d'admissibilité et toute mesure corrective jugée nécessaire devient l'une des modalités de son ETF. Le MAINC publiera un guide des ETF qui comportera des exigences financières semblables à celles du Manuel des rapports de clôture d'exercice; toutefois, les exigences en matière de données et de statistiques seront probablement différentes.

5. Entente d'autonomie gouvernementale (EAG) : mécanisme de financement servant à financer les bénéficiaires candidats à l'autonomie gouvernementale. On n'y a recours que lorsque le Parlement a adopté une loi en vue de l'autonomie gouvernementale du bénéficiaire.